جهة تطبيق الجزاء التأديبي
ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذه

(في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية وديوان المحاسبة الإماراتي) ☆

إعداد

أ.د. آعاد حمود القيسي●

ملخص البحث

يستهدف هذا البحث دراسة وتحليل الجهة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذه.

ويدور محتوى البحث حول محورين أساسيين هما: الاختصاص الاستثاري لجهة الإدارة بتطبيق الجزاء التأديبي على المخالفة المالية وفقاً لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

ويتناول المحور الثاني شرعية أثر المخالفة المالية المبررة لاتخاذ الجزاء التأديبي، ويقوم ديوان المحاسبة كجهة رقابية بدوره في تحديد ورسم معالم المخالفة المالية وتشخص عناصرها ومدى خطورتها على أن يترك لجهة الإدارة حقها في ولاية التأديب رغم إصباغ المخالفة بالصبغة المالية، وتبقى الإدارة صاحبة الاختصاص الأصيل بتوقيع الجزاء وهي وحدها المرخص لها قانوناً بتنفيذه بغض النظر عن طبيعة السلوك المؤثم، ويبقى دور ديوان المحاسبة في

- أجيز للنشر بتاريخ ٢٠٠٨/٥/١٥م.
- رئيس قسم القانون العام –أكاديمية شرطة دبي – إدارة العلوم القانونية والشرطية القيادة العامة لشرطة دبي

المجال الجزائي محدوداً واستثنائياً وفقا لنصوص قانون الخدمة المدنية وقانون ديوان المحاسبة الإماراتي.

تمهيد:

يقتصر تطبيق الجزاء التأديبي على فئة المخالفين الذين تربطهم بالإدارة رابطة وظيفية بمقتضاها تنشأ لجهة الإدارة سلطة شرعية في إنزال العقاب على من يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها. ذلك أن خصوصية الرابطة الوظيفية هي التي تمثل السند القانوني لتطبيق الإدارة المعنية للجزاء التأديبي بحق الموظف المخالف(١).

وقد اعترف المشرع الإماراتي في المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ للإدارة بسلطة توقيع بعض الجزاءات التأديبية(٢) عن السلوك الآثم يستوي أن يتمثل في فعل أو امتناع، غاية الأمر أن يمثل خرقاً لنص قانوني، أو إخلالاً بواجبات وظيفته أو بأحد مقتضياتها(٣)، أياً كانت المخالفة التي يرتكبها الموظف، سواءً إدارية أو مالية.

ولا تثريب على المشرع في أن يعترف لسلطة الإدارة، ويعهد إليها بفرض الجزاء طالما كان ذلك في نطاق امتيازاتها، وحتى تكفل تنظيم سير عمل المرفق(٤)، إلا أن عليها أن تقوم بهذه المهمة في نطاق لايمس حقوق الموظف(٥) وضماناته المكفولة

---

(١) De CORAIL (J.) : Administrative et section: reflexions sur la fondement du pouvoir admistratif: de représsin Mél: chapus. Paris. Motchrestien. 1992. P. 106 – 107..

(٢) المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١.

(٣) من الجدير بالملاحظة أنه يوجد إلى جانب الجزاء التأديبي الجزاء التعاقدي، ويستلزم الأخير قيام رابطة خاصة بين الإدارة وبين مايوقع عليه. فالجزاء التعاقدي يقوم على رابطة تعاقدية بحتة تقوم بين الإدارة والتعاقد معها تبرر لها حال إخلاله بأحد التزاماته التعاقدية أن توقع عليه أحد الجزاءات المقررة قانوناً أو المنصوص عليها في العقد الإداري. وإلى جانب هذه الجزاءات يوجد الجزاء الإداري الذي يتصف بالعمومية، لايقتصر على فئة معينة أو رابطة محددة، وتمتد سلطة الإدارة بتوقيعه على جميع الذين يخالفون النص القانوني المخاطبين به، أو القرار الإداري. للتفصيل انظر:-

- DELMAAS – MARTY (M.) et autre: punir sans juer de la repression administrative au droit administrative penal, Paris. Economica 1992. p. 55.
- HUBRECHT (H. G.) : La nation de sanction administrative L. P. A. 1990. No. 8. P. 6.

(٤) C. C. 26 Juillet 1989. p. 365.

أن تقوم بهذه المهمة في نطاق لايمس حقوق الموظف(٥) وضماناته المكفولة قانوناً(٦).

واستناداً للمادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١، بات الأمر محسوماً في إسناد اختصاص فرض الجزاء بجهة الإدارة ومحجوزاً لها فحسب دون غيرها. إلا أن المشرع في قانون ديوان المحاسبة رقم ٧ لسنة ١٩٧٦ اعترف لرئيس الديوان بموجب المادة ٢/٢٠ منه بفرض العقوبة التأديبية التي يراها الديوان على المخالف، وعلى الجهة الإدارية أن تصدر قرارها التأديبي بتلك العقوبة على ضوء مايراه الديوان ويقدره من جزاء على مقترف المخالفة المالية. وبذلك فإن اعتراف المشرع المالي لرئيس الديوان بموجب الفقرة الثانية من المادة ٢٠ منه بفرض العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة ودرجة خطورة المخالفة، يعني أن ديوان المحاسبة قد اقتحم مجالاً يُعد – أصلاً – من أعمال الإدارة في مجال سلطتها الردعية في اختيار العقوبة(٧).

وبدأ ديوان المحاسبة متخذاً من المادة ٢٠ منه، مبرراً له بمشاركة جهة الإدارة اختصاصها الأصيل في مجال الردع الجزائي، إلى حد الاعتراف له بسلطة اختيار الجزاء التأديبي، إذا ما ارتكب الموظف إحدى المخالفات المالية المنصوص عليها في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة، الأمر الذي أدى إلى إرباك الإدارة في تعاملها مع المخالفات المالية التي يرتكبها موظفوها، وإلى صعوبة التمييز بين المخالفة المالية والمخالفة الإدارية. فتمسكت الإدارة على ضوء هذا الإرباك والغموض بعدد من الحجج لدعم اختصاصها وسلطتها في مجال الردع الجزائي، كان من أبرزها تدخل الديوان باختيار الجزاء على المخالفة المالية، مما يشكل انتهاكاً لاختصاصها التأديبي من جهة، وهو في ذات الوقت يستبعدها من مجال الردع ويجبرها على الامتثال لما يراه الديوان

(٥) NUBY (j. m.): Les sanctions administrative en Matier de circulation automobile- D. 1952. P. 111.

(٦) MODERNE (F.): Sanctions administratives et protection des libertés inddividueelles. L. P. A. 1990. No 2. P. 15 et suv.

(٧) GENEVOIS (B.) : Réform du droit de la concurrence et respect des régles et principes du valeur constitionnelle. R. F. D. Ad. 1987. p. 287.

من اختياره للعقوبة التأديبية من جهة ثانية.

وتنتظر الإدارة من الفقه الإداري المالي أن يدلي بدلوه في هذا الموضوع موضحاً ما للديوان وما عليه في مجال تشخيص المخالفات المالية واختيار العقوبة التأديبية، دون أن ينال من الاختصاص التأديبي للإدارة، وما عليها من مهام تستلزم من الإدارة القيام بها عند اكتشاف المخالفة المالية، وتستوجب عليها التعامل معها وفقاً للشرعية الموضوعية والإجرائية باتخاذ الجزاء.

مهمتنا إذن تدور حول ما لجهة الإدارة – كسلطة معنية – في اتخاذ الجزاء التأديبي وفقاً لأحكام المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية، وما على ديوان المحاسبة – كجهة رقابية – من دور في إرساء شرعية السبب المبرر لاتخاذ الجزاء التأديبي وفقاً للوصف الوارد للمخالفات المالية في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٧ لسنة ١٩٧٦. وهناك تلازم بين المهمتين وتلاحم بين أداء وظيفة الجهتين، ونجد مبرر ذلك في أمرين أساسيين:- أولهما أن سلطة اتخاذ الجزاء التأديبي في الأصل هي من اختصاص الإدارة باعتبارها سلطة شرعية ينعقد لها ولاية التأديب وفقاً للمادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي، ولاتملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص، وفي الشكل الذي حدده لها، لما في ذلك من ضمانات قدر المشرع أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع (٨).

إضافة إلى ذلك، واستناداً إلى الرابطة الوظيفية بين الإدارة والموظف المخالف، والتي بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزال العقوبة على من يخل بواجباته الوظيفية، إدارية كانت أو مالية، وأن هذه الشرعية تلزم الإدارة أن تقيم الموازين بالقسط في توقيع الجزاء بين المصلحة المالية للدولة ومصلحة الموظف، تحول دون أن تجري

(٨) انظر في اتجاه مشابه حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ٥٦٩٩ لسنة ٤٣ ق – جلسة ٢٠٠١/٨/٣٠م السنة ٤٦ – مبدأ ٣٢٥.

سلطتها في هذا النطاق على غير النهج المرسوم في قانون ديوان المحاسبة وقانون الخدمة المدنية.

وأما الآخر، فإن الإدارة لايمكن أن تقرر من الجزاءات إلا ما كان ضرورياً، ولايمكن اتخاذها إلا بناء على نص مؤثم للمخالفة يحكم شرعية السبب المبرر لاتخاذ الجزاء، وبما أن المشرع المالي وفقاً للمادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة اكتفى بالنص على بعض الأفعال التي تعتبر مخالفات مالية، دون أن يحددها بشكل واضح ودقيق، كما فعل زميله المشرع الجنائي، بل ترك لديوان المحاسبة تحديد أوصاف المخالفة وعناصرها، الأمر الذي يستلزم قيام الديوان – فقط – بتقدير خطورة الأفعال المؤثمة، والتأكد من توافر أركان المخالفة التي تبرر لاحقاً شرعية إنزال الجزاء من جهة الإدارة. وبهذا فإن ديوان المحاسبة يقتصر دوره على أنه جهة منوط بها تحديد أركان الفعل المؤثم وعناصره فحسب، من خلال قيامه بالتحقيق في واقعة المخالفة وفقاً للوصف الوارد للمخالفات في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة، وأيضاً على ضوء ما ترتبه واقعة المخالفة من أثر إيجابي بتأثيم سلوك الموظف يتولى الديوان مطالبة جهة الإدارة بفرض العقوبة التي يراها مبررة لتلك المخالفة وفقاً للمادة ٢٠ منه.

إن الفكرة التي ننشغل بها في هذا الإطار هي البحث عن نقطة حدود غائبة تفصل بين حق جهة الإدارة – كسلطة تأديبية – تستأثر وحدها باختيار العقوبة على من يخل بواجبات الوظيفة أياً كانت طبيعة ونوع المخالفة، إدارية أو مالية، وفقاً للمادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١، ذلك من خلال أداء دورها الردعي في معاقبة الموظف المخالف عند أدائه عمله المالي أو الإداري، وذلك استناداً للرابطة الوظيفية والتي تنشأ بمقتضاها للإدارة سلطة شرعية في إنزال العقوبة واختيارها على من يخل بواجباته الوظيفية، إدارية كانت أو مالية، وبين سلطة ديوان المحاسبة بمطالبة جهة الإدارة المعنية بتنفيذ العقوبة التأديبية التي يراها الديوان وفقاً للمادة ٢/٢٠

من قانون ديوان المحاسبة. ذلك باعتبار أن سلوك الموظف المخالف فيه اعتداء على مصلحة مالية للدولة، وينطوي فعله على خطورة تستأهل أن يقوم الديوان – كجهة رقابية مالية – بفرض العقوبة التي يراها مناسبة لتلك المخالفات المالية.

فقد تغمض الحدود، ويصعب بيانها للتمييز بين أداء الجهتين، ديوان المحاسبة كجهة رقابية، والإدارة – كسلطة تأديبية –، وأن غياب هذا التمييز لا يعود للإنصاف إلى عدم اكتراث الجهتين واهتمامهما بهذه الظاهرة التي باتت تشكل إرباكاً لتلك الجهتين في تشخيص المخالفات الإدارية والمالية من جهة، وانتهاكاً من جهة الديوان للاختصاص التأديبي لجهة الإدارة، اعتقاداً منه بدوره المنفرد في تحديد واقعة المخالفة المبررة لاتخاذ الجزاء من جهة أخرى، وإنما مرجعه إلى ضعف التفات الفقه الإداري والمالي إلى أن يدلو بدلوه بشأن هذه الظاهرة لتأخذ مكانها كغيرها من موضوعات القانون الإداري – المالي[٩]. وعليه لزاماً أن يعمل الفقه جاهداً على إيجاد حدود واضحة تفصل ما للإدارة من حق في ممارسة سلطتها الردعية وما عليها؛ وما لديوان المحاسبة من واجب في أداء مهمته الرقابية، وفي تحديد معالم وعناصر المخالفة المالية المبررة لاتخاذ الجزاء. فلا تتساهل الإدارة في سلطتها الردعية، فتغتال حقوقاً مالية للدولة مصونة ومحمية بقانون ديوان المحاسبة، مما يفضي إلى استهانة الموظف المخالف بالقانون، وعدم اكتراثه لحرمة المال العام، ولا أن يبالغ الديوان بدوره الرقابي، فيعتدي على الاختصاص التأديبي لجهة الإدارة من خلال الاعتراف له بفرض العقوبة التأديبية، في الوقت الذي فيه تقتصر مهمته على بيان شرعية الأثر الإيجابي للمخالفة المالية في كونها واقعة صالحة من الناحية القانونية لاتخاذ الجزاء، وحالئذ يكون لزاما على الديوان أن يلائم بين الجزاء الذي يراه ويقترحه على جهة الإدارة وخطورة المخالفة المالية.

(٩) MODERNE (F.) sactions administratives et justice constitutionnelle, Paris, Economica. 1993. p. 183 et suv.

ولا يفوتنا أن نشير إلى أن الموضوع في تناوله لن يكون محاسبياً أو رقابياً بحتاً، يعتمد على السرد أو على تتبع قضية بعينها، وإنما قصدنا في دراستنا التحليل والتأصيل في بيان إسهامات ديوان المحاسبة – كجهة رقابية – وما يلعبه من دور لاتصاله بالواقع في نطاق الجزاء التأديبي، وفي رسم معالم المخالفة المالية وعناصرها.

في ضوء هذا التصور تكون مهمة البحث في تناول الجهة المهنية بتطبيق الجزاء التأديبي، ومدى شرعية المخالفة المالية المبررة لاتخاذه، والتي تدور حول نقطتين متلازمتين – نتناولهما في المبحثين التاليين:

- الاختصاص الاستئثاري لجهة الإدارة بتنفيذ الجزاء التأديبي.
- شرعية أثر المخالفة المالية المبررة لاتخاذ الجزاء التأديبي.

المبحث الأول
الاختصاص الاستئثاري لجهة الإدارة بتنفيذ الجزاء التأديبي

مقتضى مبدأ شرعية الجزاء التأديبي أن هناك سلطة مشرعة تقرره، وأخرى مطبقة تجري تنفيذه على الواقعات المخالفة للقانون[١٠]. وهذا مؤداه أن لجهة الإدارة الاختصاص الاستئثاري في تطبيق الجزاء على الموظف المخالف باعتبارها السلطة المختصة قانوناً بتوقيع الجزاء، ذلك أن طبيعة الرابطة الوظيفية وخصوصيتها تمثل السند القانوني المبرر لقيام الإدارة باتخاذ الجزاء، إلا أن هناك اعتبارات تقتضي – أحياناً – أن يكون هناك لجهة أخرى دور غير الإدارة – كديوان المحاسبة – أن تشارك في اختيار الجزاء التأديبي، الأمر الذي يثير في نفس المتأمل تساؤلاً عن مدى مشاركة ديوان المحاسبة في اختيار الجزاء الملائم المبرر للمخالفة المالية، في الوقت الذي فيه أن للجزاء – أصلاً – طبيعة إدارية بحتة! وحدها الإدارة بباعها الطويل – قادرة – في اتخاذ

(١٠) مادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١.

الجزاء وفرضه، وهي المعنية بتطبيقه[١١].

بيد أن ديوان المحاسبة لايمكن أن يختار العقوبة التأديبية إلا في نطاق محدود وضيق، وبشروط لازمها ألا تعلو على اختصاص سلطة الإدارة في الردع لتظل ممارسته في دائرة الاستثناء، وبموافقة جهة الإدارة، فمن اللحظة التي حدد المشرع في قانون الخدمة المدنية السلطة المعنية باتخاذ الجزاء التأديبي، برز تساؤل آخر يتعلق بما نص عليه المشرع في المادة ٢٠ من قانون ديوان المحاسبة، والتي يتولى بموجبها الديوان "التحقيق في المخالفة المالية وفرض العقوبة التأديبية التي يراها على المخالف، وإحالة أوراق المخالفة لجهة الإدارة لتنفيذ هذه الأخيرة العقوبة التي يراها الديوان ويطالب بفرضها"، والتساؤل هو عن مدى نطاق ما يلعبه ديوان المحاسبة من دور – استثنائي – بمطالبة جهة الإدارة في إنزال الجزاء التي يراه مناسباً في شأن المخالفة المالية التي تولى التحقيق فيها.

هذا على أي حال ما سنعرض له على التعاقب في المطلبين التاليين:-

١- اختصاص جهة الإدارة بتوقيع الجزاء ومدى مشاركة الديوان في اختياره .

٢- المخالفة المالية سبب لاستنهاض الاختصاص الاستثنائي لديوان المحاسبة باختيار الجزاء التأديبي.

(١١) وقد عبرت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة في أحد أحكامها بقولها "أنه من المقرر أن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه وكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية ... أو يخرج عن مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته، إنما يرتكب ذنباً يسوغ تأديبه وتوقيع جزاء عليه.

المطلب الأول
اختصاص جهة الإدارة بتوقيع الجزاء
ومدى مشاركة الديوان في اختياره

الجزاء التأديبي إجراء شديد البأس على الموظف المخالف، مما يلزم أن يُعهد باتخاذه إلى الإدارة التي ينتمي إليها الموظف وفقاً لقواعد الاختصاص، وما نص عليه المشرع في المادة ٧١ من قانون الخدمة المدنية، بأن سلطة توقيع الجزاء لاتملكها سوى الجهة التي حددها المشرع، ولاتملك ذلك سلطة أخرى. فغاية تحديد قواعد الاختصاص –في القانون العام – هي تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، وذلك من عدة نواح، منها تقابل السلطات والمسؤوليات، وتحقيق التنظيم في العمل بما يدرأ الفوضى، ويحول دون شيوع الاضطراب، ويحقق سرعة الإنجاز، والوقوف بسهولة ويسر على مدى مشروعية القرار التأديبي من ناحية تحديد الاختصاص، وإن أي خروج عن قواعد الاختصاص يؤدي إلى عدم المشروعية. فضلاً عن أن إناطة ولاية التأديب بجهة الإدارة تبرره طبيعة الرابطة الوظيفية التي تربط الإدارة بمن يوقع عليه الجزاء، والتي بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزاله على من يخل بواجباته الوظيفية، إدارية كانت أم مالية[١٢]. ذلك أن خصوصية العلاقة الوظيفية تمثل السند القانوني لتطبيق الإدارة للجزاء التأديبي على ما يقترفه الموظف من مخالفة[١٣]. إضافة إلى أن ذاتية الجزاء التأديبي[١٤] تتحدد بخصائص أساسية ثلاثة:–

١– ينعقد الاختصاص – من الناحية العضوية – إلى جهة الإدارة كسلطة تأديبية ولايمكن إسناده إلى أي جهة أخرى[١٥].

---

(١٢) LUCHAIRE (F.) La protection constitutionnelle des droit et des libertés. Paris. Economica 1987. P. 398 et suv.

(١٣) DE CORALL (J. L.): op. cit. P. 106.

(١٤) DE LAUBADERE (A.) et DE LVOLVE (P.): Droit public économique. Paris. Dalloz 1983. P. 566.

(١٥) د. أمين مصطفى: "النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري"، إسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٦، صفحة ٢٢٩.

٢- إن هدف العقوبة التأديبية – من الناحية الغائية – الردع عن سلوك آثم ينطوي على اعتداء على مصلحة يحميها قانون أياً كان، قانون الخدمة المدنية أو قانون ديوان المحاسبة، بغض النظر عن طبيعة تلك المصلحة، إدارية أو مالية.

٣- يستلزم تطبيق الجزاء التأديبي قيام رابطة وظيفية بين الإدارة ومن يوقع عليـــه الجزاء(١٦).

أولاً: جهة الإدارة –وحدها– هي المرخص لها قانوناً بتطبيق الجزاء التأديبي:

تستلزم طبيعة الجزاء التأديبي باعتباره عقوبة تنزل على الموظف المخالف، أن تتخذ الجهة الإدارية المعنية العقوبة المنصوص عليها في القانون. فيحظر على أي جهة – عدا الإدارة – إتيانها لتصرف لايقره نص من دستور أو قانون(١٧). وإذا قامت بغير ذلك، فإن عملها يعد تدخلاً في اختصاص المشرع، وانتهاكاً لسلطته الاستئثارية بتحديد السلطة المعنية باتخاذ الجزاء. وبذلك فإن اختيار العقوبة هو اختصاص محجوز قانوناً للجهة الإدارية التي يعمل فيها الموظف مرتكب المخالفة، أياً كانت طبيعتها إدارية أو مالية. فالإدارة أكثر علماً من أي جهة أخرى، وأفضل دراية باختيار الجزاء المنتج الذي يردع المخالف، فجهة الإدارة تقوم كسلطة مختصة، باتخاذ الجزاءات وتوقيعها على الموظفين الخارجين على أحكام قانون الخدمة المدنية وقانون ديوان المحاسبة معاً، حيث يتعين عليها اختيار الجزاء المناسب وفقـــاً لـــمدى خطـــورة الذنـــب، وتبعـــاً لأثـــر المخالفـــة، وحســـب موضوعيـــة الجـــزاء ومعقوليـــة اختياره(١٨). تلك هي الحكمة التي اقتضت إناطة الجزاء التأديبي بالجهة الإدارية على كل من يخالف التزاماً قانونياً، أو لايمتثل للوائح وقرارات الإدارة أو ديوان المحاسبة، وإذا ما قامت جهة أخرى – كديوان المحاسبة – باتخاذه، عُدَّ ذلك عملاً من أعمال الغصب، لقيامه بعمل يدخل أصلاً في

(١٦) DE CORALL (J. L) : op. cit. P. 106 – 107.

(١٧) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.) Droit administrative, Paris. Thémis. P. U. F. 1988. P. 152.

(١٨) د. محمد زكي أبو عامر: "قانون العقوبات، القسم العام"، إسكندرية ١٩٩٣، صفحة ٤٤٥.

اختصاص جهة الإدارة.

إضافة إلى أن إيقاع الجزاء يعكس أحد امتيازات الإدارة التي منحها لها المشرع، وتجد مبررها في اعتبارها وسائل منتجة لأداء وظائفها. فضلاً عن أن انعقاد الاختصاص للإدارة بتوقيع جزاءات تأديبية في حدود معينة أمر يستوجبه منطق الأشياء، فهو يمثل أحد مستلزمات أداء دورها الدستوري في تنفيذ القانون. فمن المعلوم أن السلطة الإدارية تمارس وظيفة، من أبرز وظائفها التنفيذية، قيامها على تنفيذ ما يصدره المشرع من قوانين، سواء أكان ذلك بتنفيذ قانون الخدمة المدنية أو قانون ديوان المحاسبة أو غيرها من القوانين الأخرى ذات العلاقة بها وبالموظفين التابعين لها.

ومن هنا وفقاً للمادة ٢٠من قانون ديوان المحاسبة، فإن دور الديوان يقتصر فقط – باعتقادنا – على تولية "التحقيق في المخالفة المالية، سواءً كانت تلك المخالفة مما كشفه الديوان، أو كشفته جهة الإدارة، وإحالة الأوراق إلى جهة الإدارة بفرض العقوبة التأديبية التي يراها الديوان على المخالف إذا كان توقيع هذه العقوبة مما يدخل ضمن اختصاص تلك الجهة، وعلى هذه الأخيرة أن تصدر قرارها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها نتيجة التحقيق، بفرض العقوبة التأديبية التي طالبها الديوان بفرضها"، الأمر الذي يعني أن مدى مشاركة الديوان لجهة الإدارة في فرض العقوبة ينحصر في مطالبة جهة الإدارة بأن تنزل العقوبة التي يراها مبررة للمخالفة، ويتوقف دوره عند هذا الحد، ولجهة الإدارة سلطة تقدير وتقرير العقوبة عند إصدار قرارها التأديبي، مع الأخذ بنظر الاعتبار مايراه الديوان دون الالتزام به، فإن رأت جهة الإدارة أن الجزاء الذي يراه الديوان مناسباً للمخالفة أخذت به، وإذا ما أرادت تعديل العقوبة فعليها أن تخطر الديوان بذلك، ومن حق الأخير أن يحيل المخالف إلى مجلس تأديب إذا قدر عدم ملاءمة الجزاء للمخالفة من قبل جهة الإدارة.

فقد لزم القول بإن أداء هذه الوظيفة تتجلى في قيام الإدارة بتطبيق الجزاءات التي عهد إليها المشرع بتوقيعها على الموظفين المخالفين لأحكام ماتقوم على تنفيذه من القوانين، فإنه يمثل وسيلة سريعة لفاعلية مهمتها في أداء وظيفتها التنفيذية(١٩). حيث إن إناطة فرض العقوبة التأديبية واختيارها على مرتكب المخالفة المالية تبقى مرهونة بجهة الإدارة وليس بجهة ديوان المحاسبة – كما يعتقد البعض – ووفقاً لما يوحي إليه نص المادة (٢/٢٠) من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي للأسباب الآتية:-

١- إن المشرع الإماراتي في المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية لم يشر من قريب أو بعيد إلى إسناد فرض العقوبة التأديبية إلى جهة أخرى غير جهة الإدارة المرخص لها القيام به، بل إن المشرع أناط الاختصاص التأديبي بجهة الإدارة على كل موظف يرتكب ذنباً وظيفياً، وقد استقر الرأي في القضاء المقارن بأن ولاية التأديب لاتملكها سوى جهة الإدارة وبالشكل الذي حدده المشرع(٢٠).

٢- إن انعقاد الاختصاص للإدارة بتوقيع الجزاءات التأديبية أمر يستوجب منطق الأشياء، فهو يمثل أحد مستلزمات أداء دورها الدستوري في تنفيذ قانون الوظيفة العامة. وقد عهد المشرع الإماراتي بموجب قانون الخدمة المدنية الإماراتي تطبيق الجزاءات على الموظفين في سلوكهم الآثم في مجال أداء وظائفهم الإدارية أو المالية، أياً كانت طبيعة المخالفة، سواءً كانت تأديبية أو مخالفة مالية، أو أي مخالفة بوجه عام لأحد الالتزامات القانونية أو اللائحية(٢١). فالإدارة عندما تمارس سلطتها الجزائية لايُعد عملها تدخلاً في شؤون ديوان المحاسبة وأعماله، ولم تلج بفعلها مجالاً محظوراً عليها ارتياده، فهي من ناحية تجعل لنفسها سلطة التأديب بناءً على ما قرره لها قانون الخدمة المدنية

(١٩) Vedel (G.) et DELVOLVE (P.): op. cit p. 787.

(٢٠) انظر، حكم المحكمة الاتحادية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ٥٦٩٩ لسنة ٤٣ ق – جلسة ٢٠٠١/٨/٣٠ السنة ٤٦ – مبدأ ٣٢٥.

(٢١) C. E. 24 November 1982minister de Transports C/chèritiers Malonda. R. D. P. 1983. P. 1676.

من فرض الجزاءات وفقاً للرابطة الوظيفية، وتعترف لذاتها بحث ملاءمة الجزاءات[٢٢] التي يراها الديوان مع واقعة المخالفة وعناصرها.

ويظل لجهة الإدارة دورها الاستئثاري في اتخاذ الجزاءات، وإن كان المشرع في قانون ديوان المحاسبة قد اعترف – استثنائياً – لديوان المحاسبة بقدر محدود من المشاركة في اختيار العقوبة التأديبية، وآية ذلك أن المادة ٢/٢٠ منه صرحت للديوان بأن يقترح الجزاء الذي يراه لمواجهة واقعة المخالفة، وللإدارة أن تغض الطرف عنه إذا ما تحققت من عدم عدالته، أو وجدت من المبررات القانونية التي تدعوها لعدم إصدار قرارها التأديبي من خلال سلطتها الاستئثارية بهذا الشأن، وعليه لايمكن أن يتخذ ديوان المحاسبة من هذا النص أساساً لقانونية انعقاد الاختصاص له بإيقاع الجزاء التأديبي، باعتبار أن لديوان المحاسبة مجاله المحجوز في واقعة المخالفة المالية. فلم ينص المشرع في قانون ديوان المحاسبة أو يقرر لديوان المحاسبة سلطة توقيع الجزاءات على الموظف المخالف، ولايمكن أن يعهد بها إلى ديوان المحاسبة حتى ولو اعتبرت الواقعة التي تتقرر عنها من قبيل المخالفات المالية التي تدخل في النطاق المحجوز لديوان المحاسبة[٢٣]. ولذا فإن المشرع المالي لم يفوض الديوان سلطة تطبيق الجزاءات، بل أبقى أمر تنفيذ العقوبات المطبقة على الموظف المخالف في نطاق اختصاص جهة الإدارة، وأن هذه الأخيرة مقيدة بإبلاغ الديوان بطبيعة العقوبة ونوعها التي اتخذتها في شأن المخالفة المالية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار الإدارة بشأن العقوبة[٢٤]، وللديوان الاعتراض على القرار التأديبي للإدارة.

---

(٢٢) DELVOLVE)P.) : EXITE – T- il un controle de L'oppertunité dans le conseil constitutionel et conseil d'Etat. Paris. L. G. D. J. et Monehrestine 1988. P. 288.

(٢٣) حرص المجلس الدستوري الفرنسي وهو يعرض لبحث دستورية الجزاءات الإدارية حين أكده قرر بأنه لاتثريب على المشرع أن يعهد لأي جهة إدارية بسلطة الردع طالما كانت مقررة في نطاق مالها من امتيازات السلطة العامة، انظر : C. C. 26 juillet 1989. Rec. C. C. C. p. 365.

(٢٤) مادة رقم (٢/٢٠) قانون ديوان المحاسبة الإماراتي رقم ٧ لسنة ١٩٧٦.

٣- إن انعقاد الاختصاص الإداري بفرض الجزاء التأديبي تتطلبه خصوصية الرابطة الوظيفية، فالإدارة تتولى وفقاً لذاتية الاختصاص اتخاذ الجزاء بنفسها، وإن حسن ممارسة هذا الاختصاص في نطاق الجزاءات اتصاف المختص بالموضوعية والحيدة، وأن يتحقق له الأمن ضد تعسف أو انحراف سلطة الديوان بفرض العقوبة، ولعل ما يفسر أهمية تلك الضمانة أنها كانت السبب في إبقاء الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية إلى جهة الإدارة(٢٥)، لما في ذلك من ضمانات قدر المشرع الإماراتي في قانون الخدمة المدنية أنها لاتتحقق إلا بالشكل الذي حدده، وبالجهة التي تملك توقيع الجزاء ذلك أن المشرع عند تحديده للاختصاصات لاينشد فقط تحقيق الضمانات، وإنما يستهدف كذلك تقابل مسؤوليات من يمارس الاختصاص، وأن ينهض كل من أوتي اختصاصاً بمباشرته وهو أمر يمثل حجر الزاوية في مجال تنظيم العمل(٢٦).

٤- إن تاريخ الجزاء التأديبي في دولة الإمارات لايرتبط بظهور ديوان المحاسبة، ولم يكن يوماً حكراً على المخالفات المالية، وإلا لكان معنى ذلك أن الجزاءات التي توقعها الإدارة في المجال الوظيفي والإداري تعد لغواً لا أساس لها من الواقع أو القانون، على اعتبار أن الجهات الإدارية التي تقوم على اتخاذ هذه الجزاءات جهات إدارية بحتة لا علاقة لها بمجال العمل المالي. وهذا مالا يمكن التسليم به؛ لأن عمل الإدارة وهي تقوم بسلطتها الردعية، يمثل أحد مستلزمات أداء دورها الردعي في تنفيذ قوانين لها علاقة بالأداء الوظيفي، بغض النظر عن طبيعة المرفق أو الجهة التي ارتكبت فيها المخالفة، وبغض النظر عن طبيعة المخالفة، تأديبية كانت أو إدارية أو مالية.

---

(٢٥) MOURGEON (J.): La repression administrative. Paris. L. G. D. J. 1967. P. 449.

(٢٦) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم ١٨٨٣ لسنة ٢٧ق مجموعة المبادئ - السنة ٣٠ - العدد الثاني - ص ١٢٧٠ - مبدأ ١٨٦.

ثانياً– الغاية من العقوبة ردع السلوك الآثم إدارياً أو مالياً:

إذا كان المشرع الإماراتي في قانون الخدمة المدنية قد عهد لجهة الإدارة توقيع الجزاءات التأديبية على كل موظف يخالف التزاماً قانونياً، أو لايمتثل لأحد قرارات الإدارة، فجعل من الجزاء طريقاً مألوفاً لتنفيذ قانون الخدمة وقانون ديوان المحاسبة، وبات أمر الجزاء من متطلبات واجب الإدارة في أداء دورها في تنفيذ هذه القوانين وتحقيق أهدافها، وإنما له غايات تستوجبه، تتجلى في أن السلوك الآثم الموجب له ينطوي على اعتداء على مصلحة يحميها – قانون الخدمة المدنية أو قانون ديوان المحاسبة – بغض النظر عن طبيعة تلك المصلحة إدارية كانت أو مالية(٢٧)، ولذا لسنا مع من يفرق بين مصلحة مالية محضة أو مصلحة إدارية بحتة، إنما العبرة بوقوع اعتداء على مصلحة بلغت أهميتها في أحد القانونين تستوجب حمايتها، سواءً وقع العدوان على مصلحة مالية أو مصلحة إدارية على مصلحة إدارية، فالغاية من توقيع العقوبة واحدة في كلا القانونين تتمثل بردع الموظف المخالف.

وإذا ما كان هناك اختلاف فإنه يكمن في طبيعة المصلحة المحمية، ودرجة العدوان عليها، وجسامة خطورتها، ونطاق حجم الاعتداء عليها، وهذه معالم جميعها تتعلق بالجزاءات وبالسلطة المعنية بفرضها وليس بديوان المحاسبة، فإذا كانت المصالح غير جوهرية، وكان العدوان الواقع عليها ليس خطيراً لزمت المواجهة بالجزاء التأديبي، وإلا كان الأمر متعلقاً بالجزاء الجنائي(٢٨) وإحالة أوراق الواقعة إلى مجلس التأديب ورفع دعوى أمامه(٢٩).

---

(٢٧) HUBRECECHT (G. G.): La nation de sanction administrative. L. P. A. 1990. No. 8. P. 6.

(٢٨) د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره: مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثامنة عشرة، العدد الثاني، يونيو ١٩٩٤.

(٢٩) مادة (٣/٢٠) قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

ثالثاً- يستلزم تطبيق الجزاءات التأديبية قيام رابطة وظيفية بغض النظر عن طبيعة السلوك المؤثم :

بالرغم من اتصاف الجزاء بالعمومية من حيث تطبيقه على كل من يخالف نص قانون، فإن توقيع الجزاء التأديبي يقتصر على فئة الموظفين، وتمتد سلطة الإدارة بتوقيعه استناداً لقيام الرابطة أو الصلة الوظيفية بين الإدارة ومن يوقع عليه، وعلى ذلك وبموجب هذه العلاقة بين الموظف والإدارة، نشأت بمقتضاها للإدارة سلطة شرعية في إنزال العقوبة على كل موظف يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها، وسواءً كان هذا الإخلال نتيجة لعمل مالي أو سلوك إداري يستأهل هذا الموظف الجزاء على سلوكه الآثم. فتقوم الإدارة بإنزال الجزاء المناسب على الموظف المخالف على ضوء الرابطة الوظيفية التي تبرر للإدارة، وتمثل السند القانوني لها بتوقيع الجزاء(٣٠)على مرتكب المخالفة المالية أو الإدارية.

ويبقى تمتع الإدارة باختصاصها الاستئثاري محصوراً في توقيع الجزاء التأديبي، ومحدوداً في نطاق المخالفات، وهذا مادعا إليه المشرع في قانون الخدمة المدنية وقانون ديوان المحاسبة من إناطة توقيع الجزاءات الأخرى بمجلس التأديب على المخالفات الجسيمة، أو التي لها خصوصية تتعلق بفئة معينة من الدرجات الوظيفية، وحصر اتخاذها بمجلس التأديب، كالمخالفات التي يكون العدوان فيها جسيماً أو واقعاً على مصالح خطيرة لزمت مواجهتها بعقوبات تأديبية أشد، أما إذا تعلق الأمر بحالات جنائية، كسرقة مال عام أو غيرها، فإنها تخرج من نطاق الجزاء التأديبي إلى دائرة الجزاء الجنائي.

وصفوة القول أن مبدأ الشرعية في حكمه للجزاء التأديبي يتحدد أعماله بعنصرين: يمثل أحدهما قاعدة ضابطة لمحله، فلا يمكن لمقتضاه أن يتقرر الجزاء إلا بناءً على

(٣٠) DE CORAIL (J. L.) : op. cit. P. 107.

نص، وتأكيداً لذلك فإن قانون الخدمة المدنية هو القانون الواجب التطبيق بما يحتويه من جزاءات، وإن المجال الذي يجري فيه انطباقه يكمن في خصوصية الرابطة الوظيفة، ولها وحدها سلطة الاختصاص في تطبيقه، وهذا يجعل لها دوراً، إن لم يكن كلياً، فلا أقل من أن يكون ذا قيمة مؤثرة في اختيار الجزاء التأديبي الملائم الذي تطبقه على من لايمتثل للقواعد القانونية الإدارية أو المالية، مادام يعمل ضمن إدارتها، ذلك أن اتخاذ إجراء على الموظف المخالف يلزم أن يعهد به إليها.

لذلك فإن دور ديوان المحاسبة يتوقف – كما نعتقد – وفقاً لنص المادة (٢/٢٠) في اتخاذ ما يلزم لمواجهة المخالفة المالية والتحقيق فيها ريثما تواتي الجهة الإدارية إصدار قرارها التأديبي باتخاذ الجزاء إن وجدت فيما يراه الديوان من جزاء كان مناسباً أخذت به، أو إن شاءت ألغته إن قدر لها عدم ملاءمته.

أما العنصر الآخر فإنه يحكم شرعية السبب المبرر لاتخاذ الجزاء والمتمثل بارتكاب المخالفة المقترفة وفقاً للوصف الوارد في النص المؤثم للمادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة، وللديوان – دوره – بتشخيص أركان المخالفة، والتحقق من توافر عناصرها، وفقاً للمادة ٢٠ من قانون ديوان المحاسبة، وهو الذي يقوم فحسب بتحديد سلوك المخالف وبيان مدى جسامة خطورته على المصلحة المحمية بقانون الديوان.

المطلب الثاني
المخالفة المالية سبب لاستنهاض الاختصاص الاستثنائي لديوان المحاسبة باختيار الجزاء التأديبي

اتخذ ديوان المحاسبة من نص المادتين (١٩، ٢٠ /٢) سنداً لتدخله في مطالبة جهة الإدارة بالعقوبة التأديبية التي يراها، حيث يعتقد أن علة استنهاض سلطته في اختيار الجزاء تقوم على ارتكاب الموظف للمخالفة المالية المنصوص عليها في المادة ١٩ منه، وأن اقترافه لهذا النوع من المخالفات سبب استنهاض تدخله في اختيار الجزاء، بيد أن

الذي استوجب تدخله على هذا النحو، استلزم في ذات الوقت أن يكون هناك حد لتدخله، بحيث لايبالغ، فتحيل مطالبته بفرض الجزاء إلى تكبيل دور جهة الإدارة في اتخاذ الجزاء التأديبي، ولاينفلت، فيصبح دوره الرقابي عبثاً، وإنما لابد له أن يكون عوناً يساعد جهة الإدارة في تشخيص عناصر واقعة المخالفة معها ويتحرك جنباً إلى جنب، وتزويدها بالوصف السليم لواقعة المخالفة، ليقنع جهة الإدارة عند اتخاذ الجزاء بمصداقية تشخيصه للواقعة، فيسهل عليها اتخاذ الجزاء.

ولذا فإن التنسيق بين الجهتين – الإدارة والديوان – بات لازماً في نطاق التعاون المتبادل لاتخاذ الجزاء التأديبي وتطبيقه على نحو لاينال الديوان من اختصاص الإدارة إلا بقدر ما يناله الاستثناء من القاعدة، ولإضفاء الشرعية على هذا الاستثناء، فقد استلهم ديوان المحاسبة أساساً له تجلى في المادة ٢٠ من قانون الديوان، والتي جعلت من اختيار العقوبة التي يراها، اختصاصاً استثنائياً لها محدوداً في نطاق العقاب بجوار الاختصاص الاستئثاري لجهة الإدارة، والدليل على ذلك أن المشرع المالي في المادة ٢٠ منه قد ميز بين نوعين من الحالات:–

١– حالات يتجلى فيها دور ديوان المحاسبة باختيار العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة على الموظف المخالف، وهو دور مقيد بغاية معينة يستوجب إعماله في نطاق محدد لايتعداه، وهذه الغاية حماية الحقوق المالية للدولة بعد التحقق من وقوع العدوان على الحقوق المالية للدولة، والتأكد من ارتكاب المخالفة وتوافر عناصرها وترتيب نتائجها، ومن ثم إحالة أوراق المخالفة لجهة الإدارة المعنية مصحوبة باختيار الديوان للعقوبة، وعلى جهة الإدارة إصدار قرارها التأديبي بهذا الشأن. وبذلك يلزم لمشروعية العقوبة ضرورة موافقة جهة الإدارة، بحيث إن عدم صدور القرار التأديبي يفضي إلى عدم تنفيذها. ولهذا فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (٢٠) منه على إحالة الأوراق إلى جهة الإدارة لفرض العقوبة التأديبية التي يراها الديوان على المخالف، إذا كان توقيع هذه

العقوبة مما يدخل ضمن اختصاص تلك الجهة. وعلى هذه الأخيرة أن تصدر قرارها، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها نتيجة التحقيق، بفرض العقوبة التأديبية التي طالبها بفرضها، وأن تبلغ رئيس الديوان بالقرارات التي اتخذتها في شأن المخالفات المالية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور هذه القرارات.

علينا أن ندرك إذا كان المشرع المالي قد جعل للديوان نصيباً في اتخاذ مايلزم لمواجهة واقعة المخالفة المالية، فإن مشاركة الديوان للإدارة في اتخاذ الجزاء هي للاستيثاق من خبرة الديوان في مجال المخالفة المالية، ذلك بكونه أكثر علماً ودراية بها من الإدارة، بحكم احتكاكه المباشر بهذه المخالفة، واتصاله اليومي بطبيعة الأعمال المالية، حيث تتجلى قدرته على التعامل معها بالإجراء الناجح، والجزاء المنتج، الذي يردع المخالف ويزجر غيره عن أن يأتي ذات المخالفة[٣١].

بيد أن الذي استوجب تدخل الديوان على هذا النحو استلزم في ذات الآن أن يكون تدخله محدوداً على نحو لاينال معه من اختصاص الإدارة المحجوز لها، ويكون اختياره للعقوبة محدوداً بجوار اختصاص جهة الإدارة، ومن هنا فإن للديوان مجاله المحصور في المخالفات المالية أفضى إلى أن يشارك جهة الإدارة في فرض العقوبة التأديبية دون أن يمثل ذلك اغتيالاً لسلطتها يفضي به الأمر إلى الاعتراض عليها أثناء قرارها التأديبي[٣٢].

وما يؤكد أيضاً أن دور الديوان في اختيار الجزاء يستقر في دائرة الاستثناء أن هناك من الجزاءات لابد أن تتخذها جهة الإدارة بنفسها أو مجلس تأديب، ولايمكن أن يعهد بها إلى الديوان، حتى ولو اعتبرت واقعة المخالفة من قبيل المخالفات المالية التي تدخل في نطاق التحقيق المحجوز للديوان وفقاً للمادة ١٩ منه.

(٣١) د. محمود مصطفى: "الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن"، القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٧٩، الجزء الأول، صفحة ٧٣.

(٣٢) DE LAUBADERE (A.): op cit p. 315.

ومن دلائل الاختصاص الاستثنائي لديوان المحاسبة أيضاً أن جهة الإدارة ينعقد لها الاختصاص المطلق كأصل عام في تحديد الإجراءات المتعلقة بتوقيع الجزاءات التأديبية، وأن ما يمارسه الديوان وفقاً للمادة ٢٠ يتعلق فقط بإجراء التحقيق بنفسه، دون أن يكون له حق تنظيم إجراءات تطبيق الجزاءات وطرق الطعن فيها – التي نظمها قانون الخدمة المدنية – حتى وإن كانت تلك الجزاءات مقررة عن وقائع تعُد مخالفات مالية، يستأثر الديوان بسلطة فرضها، فلا يجوز له التذرع باختصاصه المالي، لكي يعطي نفسه حق تنفيذ ما يقرره من عقوبة تأديبية دون إرادة المشرع في ذلك.

٢- حالات تنعدم فيها مشاركة ديوان المحاسبة في إنزال العقوبة التأديبية على الموظف مرتكب المخالفة، فلا يكون له أدنى دور سوى مجرد رفع الدعوى أمام مجلس التأديب بعد تولي الديوان التحقيق في المخالفة المالية، وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة أعلاه، والتي تنص على أن يتم "رفع الدعوى أمام مجلس التأديب ... للفصل فيها بمراعاة القواعد والإجراءات الواردة في هذا القانون، وقانون الخدمة المدنية ... ويعتبر مجلس التأديب، محكمة القانون العام، وذلك أيا كانت الجهة التي يتبعها مرتكب المخالفة". ويتبين من هذا النص أن عمل ديوان المحاسبة يقتصر على رفع الدعوى أمام مجلس التأديب فيما يتعلق بارتكاب مخالفات موظفي حلقات معينة. وكذلك ينعدم دور الديوان في المشاركة باختيار الجزاء التأديبي، وينحصر دوره فقط بإجراء التحقيق في المخالفة وإحالة أوراقها إلى النيابة العامة لاتخاذ ماتراه مناسباً في حالة وجود جريمة جزائية[٣٣].

لنرى إذن تفاصيل ماسبق من خلال الفرعين التاليين:-

(٣٣) مادة ٢٦، قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

أولاً: الاختصاص "شبه الجزائي" المحدود لسلطة ديوان المحاسبة:

لا تثريب على المشرع المالي في قانون ديوان المحاسبة بأن يعهد لجهة الديوان بمطالبة جهة الإدارة بفرض العقوبة التأديبية التي يراها ملاءمة، طالما كانت مقررة في نطاق ما له من رقابة مالية على أموال الدولة وحماية حقوقها المالية[٣٤]. حيث تبقى رقابة الديوان رقابة اختصاص يقررها قانون ديوان المحاسبة وليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للديوان، مما يعني أن ممارسة الديوان لهذه الرقابة لاتخرج عن كونها رقابة مشروعية وملاءمة.

ولا اعتراض لأحد بأن يقوم ديوان المحاسبة باختيار العقوبة المناسبة مادام الأمر فيه حماية لأموال الدولة وللصالح العام، بل العكس فإن منطق الأشياء قد يستوجب في حالات معينة ضرورة إسنادها إلى الديوان، لأن ذلك يمثل أحد مستلزمات أداء دوره في تنفيذ أحكام قانون ديوان المحاسبة، وأيضاً في إنجاح دوره الرقابي، كما أن توكيلها إلى الديوان هو ضمانة لموضوعية تطبيق القانون.

إلا أن السبب وراء اعتراف المشرع المالي في المادة ٢٠ منه للديوان بهذه الميزة يجب أن لايفهم على أنه اعتراف له بسلطة فرض الجزاء، وما على الإدارة إلا تنفيذ ما يراه الديوان من جزاءات تأديبية، بل إن السبب الحقيقي يكمن في أن طبيعة المخالفة المالية وما لها من آثار تمس مالية الدولة تدخل في إطار اختصاص الديوان وحمايته لها، مما أفضى ذلك إلى أن يشارك الديوان سلطة الإدارة في اختيار العقوبة التأديبية، دون أن تمثل هذه المشاركة اغتيالاً لسلطة الإدارة، يفضي بها إلى الاعتراض على قانون ديوان المحاسبة، باعتبار أن هذا القانون اقتحم مجالاً محجوزاً لها، ولايحق لها أن تتوقف عن تنفيذ مايراه الديوان من عقوبة ويطالبها بفرضها. إلا أن المشكلة التي تبرز أمام الديوان

(٣٤) مادة ١، قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

هي أن مهمة كفالة تنفيذ الجزاءات التأديبية تبقى من اختصاص جهة الإدارة وحدها، ولن يوكلها قانون ديوان المحاسبة إلى الديوان، وإلا عد ذلك افتئاتاً على سلطة الإدارة، وتدخلاً في شؤونها. وعليه فإن إسناد اختيار العقوبة التأديبية للديوان يستقر في دائرة الاستثناء، وإن الاعتراف له باختيار الجزاء التأديبي الذي يراه الموظف المخالف موقوفٌ على شرط قيام الجهة الإدارية بأن تصدر قرارها النهائي بالجزاء، ويلزم لمشروعية الجزاء وتنفيذه ضرورة موافقة الجهة الإدارية بصدور قرارها التأديبي وفقاً لاختصاصها التأديبي.

ومن هنا صار الاعتراف للديوان باختيار العقوبة لاينتج أثره القانوني إلا بصدور القرار التأديبي من جهة الإدارة المعنية، ذلك أن فرض الجزاء لابد أن تقرره جهة الإدارة نفسها، حتى وإن كانت المخالفة مالية، ولايمثل اعتراف المشرع للديوان بهذه السلطة تدخلاً في عمل سلطة الإدارة وشؤونها، طالما كانت جهة الإدارة هي صاحبة السلطة في توقيع العقوبة التأديبية بشكل نهائي[٣٥].

ودون ذلك لايمكن القول: إن تدخل ديوان المحاسبة في اختيار العقوبة تدخلٌ غير مشروع، أو تعدٍّ للديوان لحدود أقامها المشرع لاختصاصه في المادة (٢/٢٠) منه، ولايعد سلباً لاختصاص جهة الإدارة أو ولوجه مجالاً محظوراً عليه ارتياده، وإن ما أسند للديوان لن يتجاوز اتخاذ مايلزم ريثما تؤتي جهة الإدارة إصدار قرارها النهائي بحق مرتكب المخالفة، وتبقى جهة الإدارة صاحبة الاختصاص المطلق – كأصل عام – باتخاذ الجزاءات التأديبية، فهو اختصاص محجوز لها وفقاً لنص المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١، وتلك من الأمور التي لايجوز تفويض سلطة غير الإدارة في تطبيقها، ولو كان ديوان المحاسبة هو الجهة المعنية برقابة المخالفات المالية.

(٣٥) TEITGEN (C.): sanction administratives et autorités admin… indépendents. L. P. A. 1990 No. 8. P. 25.

وعليه فإذا كانت الحكمة اقتضت قيام الديوان بفرض العقوبة التي يراها لاعتبارات متعددة: تلك المتعلقة بطبيعة المخالفة المالية وأركانها، وكون الديوان أكثر علماً ودراية بها من الإدارة بحكم اتصاله اليومي بالعمل المالي للإدارة، وأن عمله في مجال واقعة المخالفة أكثر حنكة في الوقوف على مثالبها، وأدق في العلم بمجالات وقوعها وحالة ارتكابها، وأقدر على اكتشافها والتعامل معها بالإجراء الناجح، وفي اختيار العقوبة المنتجة في ردع المخالف، فصار له دوره في مشاركة سلطة الإدارة في تحديد واختيار العقوبة التأديبية، دون أن يمثل ذلك تعدياً على سلطة جهة الإدارة، أو اقتحاماً لمجال جهة الإدارة واختصاصها الردعي المحجوز لها.

وبذلك يبقى دور ديوان المحاسبة محصوراً في تحديد واقعة المخالفة المالية التي تستلزم بطبيعتها تدخل الديوان بنفسه، ليس باعتباره أقرب صلة من الإدارة بالموظف، وإنما باعتباره جهة رقابية تعمل على حماية الحقوق المالية للدولة، من خلال قيامه بالإجراءات الضابطة لكل من عنصر المشروعية والملاءمة في النشاط المالي بما فيها مجال ملاءمة الجزاء لواقعة المخالفة المالية.

صفوة القول إذن، إن الديوان إذا كان يتمتع باختصاص ما في فرض الجزاء التأديبي الذي يراه مناسباً للمخالفة المالية، فإن هذا الاختصاص محدود في نطاق ضيق، وينبغي أن لاينطوي قيامه بهذا العمل على مناط انعقاد الاختصاص التأديبي له، حيث إن مقتضى مبدأ شرعية الجزاء التأديبي أن هناك سلطة مشرعة تقرره – قانون الخدمة المدنية – وأخرى مطبقة – جهة الإدارة – تجري تنفيذه على الواقعات المخالفة لقانون ديوان المحاسبة أو قانون الخدمة المدنية.

فالمشرع لم يرخص لديوان المحاسبة بالجزاء مطلقاً، وإنما عهد به إلى الإدارة، فيحظر على ديوان المحاسبة اتخاذه، وإلا عد ذلك عملاً من أعمال الغصب، لايقره نص

من دستور أو قانون(٣٦)، ويبقى فرض الجزاء عملاً يدخل أصلاً في اختصاصات الإدارة، ولعل هذا ما دعا المشرع المالي إلى أن يشترط في شرعية العقوبة التأديبية أن تصدر بقرار من جهة الإدارة المعنية، وتطبيقاً لذلك ماذهب إليه مصرف الإمارات المركزي بخصوص عدم تنفيذ قرار الديوان رقم ١٣٣ لسنة ٢٠٠٣ في القضية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٢ بشأن واقعة الاختلاس في المصرف المذكور، حيث امتنع الأخير عن تنفيذ العقوبة المقترحة من الديوان لعدم قناعته بها، فقد جاء تصرفه سليماً ومطابقاً للقانون، حيث إن المصرف قد اعتبر عمل الديوان في شأن تقدير العقوبة ليس عملاً تقريرياً يلزم المصرف بتنفيذه، وفعلاً قام المصرف بموجب القرار رقم ٢٠٠٣/٥/١٣٠ المؤرخ في ٢٠٠٣/٧/٩م بمراجعة تقرير الديوان، ولعدم قناعته بالجزاء الذي يراه الديوان، تم تشكيل لجنة لملاءمة العقوبة المقترحة من الديوان مع المخالفة المرتكبة، وأن تقترح اللجنة العقوبة المناسبة لذلك.

ثانياً – الاختصاص الجزائي لمجلس التأديب :

هناك من المخالفات المالية التي ينعدم فيها مظاهر دور ديوان المحاسبة باختيار العقوبة التأديبية،، ويقتصر دورها فحسب على رفع الدعوى أمام مجلس التأديب(٣٧). فلا يكون له أدنى دور سوى أن المشرع رخص للديوان بعد توليه التحقيق في المخالفة من رفع دعوى أمام مجلس التأديب، الأمر الذي يعني أن هناك مخالفات قد تكون من درجة الجسامة محجوز الفصل فيها إلى مجلس التأديب، لكون السلوك المؤثم الموجب للعقوبة ينطوي على اعتداء على مصلحة جوهرية يحميها القانون، بلغت أهميتها وخطورة الاعتداء عليها في نظر المشرع حداً يستوجب مواجهتها بجزاء المشرع، ومن جهة تأديبية مختصة، أو قد يكون مرتكب المخالفة من حلقة وظيفية معينة تستوجب إحالته إلى

(٣٦) VEDEL (G.) et DELVILVE (P.): op. cit. P. 152.

(٣٧) المادة (٣/٢٠)، قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

مجلس تأديب، ومن هنا فإن المنطق الذي قاد المشرع في الفقرة الثالثة من المادة ٢٠ والمادة ٢١ منه، وهو يتعرض إلى رفع الدعوى أمام مجلس التأديب بخصوص فرض الجزاء التأديبي لايعني جهة إنزال الجزاء التأديبي، وإنما يفيد أن النص قد حدد من ينزل به الجزاء، أو الذي يكون محلاً للعقاب، وهو أن يكون من موظفي الحلقات الأولى والثانية والثالثة، أو من تدخل رواتبهم في مربوطها[٣٨].

وبذلك فإن المادة ٢١ منه اهتمت بفئة معينة من الموظفين من مرتكبي المخالفات، لاتمتد إليهم سلطة الإدارة أو الديوان بفرض الجزاءات، وإنما سلطة مجلس التأديب، الأمر الذي يعني أن المشرع جعل من الدرجة الوظيفية مظهراً للتباين بين جهات التأديب، بغض النظر عن الجهة التي يتبعها مرتكب المخالفة، وأياً كانت درجة جسامة السلوك المؤثم، أو العقوبة ونوعها، وبذلك يتولى مجلس التأديب محاكمة موظفي الحلقات الأولى والثانية والثالثة وممن يدخل راتبه في مربوطها.

وعلى ذلك يبدو من نص المادة (٢١) منه أن ديوان المحاسبة يتولى التحقيق في المخالفة المالية، وفهم وقائع المخالفة، ثم يتخذ رئيس الديوان القرار اللازم: إما بإحالة الأوراق إلى جهة الإدارة لفرض العقوبة التأديبية التي يراها إذا كان توقيع العقوبة يدخل ضمن اختصاصها، وإما برفع دعوى أمام مجلس التأديب ليتولى هذا الأخير محاكمة موظفي الحلقات أعلاه، ومن ثم يبلغ المجلس قراره في المخالفة المالية إلى الديوان، وإما إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة العامة إذا ما أسفر التحقيق في المخالفة عن وجود جريمة جزائية.

ونتيجة لذلك، فإذا كان للديوان دور في المشاركة في اختيار العقوبة وتقديرها في الحالة الأولى، فإنه ليس له هذا الدور في الحالتين الثانية والثالثة، ويظل بعيداً عن التدخل

(٣٨) المادة (٢١)، قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

في تقرير وتقدير الجزاء التأديبي، ويكتفي بإحالة أوراق التحقيق المتعلق بمثل هذه الحالات إلى مجلس تأديبي، أو النيابة العامة حسب طبيعة وجسامة المخالفة.

وعلى خلاف ذلك، لم يُحِلْ ديوان المحاسبة أوراق بعض المخالفين من شاغلي الحلقة الأولى في وزارة الصحة في القضيتين رقم ٦٠ و٢١٧ لسنة ١٩٩٣ إلى المجلس التأديبي، واعتبر أن "مسألة الإحالة إلى مجلس التأديب من عدمها أمر متروك لتقدير رئيس ديوان المحاسبة وفقاً لظروف وملابسات كل قضية، ومدى أهمية المخالفة وانعكاساتها السلبية على المرفق العام ... ورأى أنه ليس من الحكمة السير في الإجراءات التي حددتها الفقرة الثالثة في المادة (٣٠) من قانون الديوان، لعدم ضرورة ذلك بالنسبة للموظفين شاغلي الحلقة الأولى، واعتبر أن مجرد لفت نظرهم إلى خطورة مثل هذه المخالفات يعتبر كافياً ... وهذا هو منطلق الديوان، وقد سار على هذا النهج في العديد من القضايا التي تعرض لها منذ نشأته وحتى اليوم، وذلك تقديراً من الديوان بأن الهدف الأساسي في المساءلة التأديبية هو المساهمة في تحقيق الإصلاح المالي والإداري للمرافق العامة وتنبيه الموظف العام للخطأ الذي ارتكبه حتى لايقع فيه مستقبلاً ..." [٣٩]. إلا أن وزارة الصحة قد اعترضت على قرار الديوان الذي اتخذه بالبت في هذه المخالفة، ورأت عرض الموضوع على دائرة الفتوى والتشريع، وجاء رأي الدائرة المذكورة يؤيد رأي وزارة الصحة التي أرتأت إحالة القضية إلى مجلس التأديب[٤٠]، وفعلاً فقد استجاب الديوان لرغبة وزارة الصحة بإحالة المخالفين إلى مجلس التأديب المختص[٤١].

إن الحكم الذي توصل إليه الديوان منتقد من عدة أوجه : فمن ناحية أنه يخالف نص المادة (٢١) من قانون ديوان المحاسبة والتي تقضي "بأن يتولى موظفي الحلقة الأولى فما فوقها ... مجلس تأديب يشكل برئاسة أحد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا

(٣٩) قرار ديوان المحاسبة رقم ص/٣٢٩/٨ في ٢٩ يناير ١٩٩٤، صفحة ٢، ٣.
(٤٠) كتاب وزارة الصحة رقم ٢٨/٣ – ١٣٩٤/١ في ١٩٩٤/١/٤ مشار إليه في قرار ديوان المحاسبة أعلاه، ص ١.
(٤١) قرار ديوان المحاسبة أعلاه، صفحة ٣.

وعضوية نائب رئيس ديوان المحاسبة، وعضو آخر يعينه مجلس الوزراء لاتقل درجته المالية عن درجة الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية. فإذا كان الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية يشغل إحدى الحلقتين الثانية أو الثالثة... يتولى محاكمته مجلس تأديب ... ويبلغ مجلس التأديب قراره في المخالفة المالية إلى الديوان خلال أسبوع من تاريخ صدوره".

وعليه وطالما وجد هذا النص وبهذا الوضوح، بات الأمر لازماً في إحالة القضية إلى مجلس التأديب، وليس للديوان أن يخالف ذلك.

ومن ناحية أخرى، فإن الفقرة الثالثة من المادة ٢١ من قانون ديوان المحاسبة تقضي بإناطة مثل هذه القضية، والفصل فيها يعود للجهة الإدارية وفقاً للقواعد والإجراءات الواردة في قانون ديوان المحاسبة وقانون الخدمة المدنية.

ووفقاً لنص المادة ٢١ منه، فإن حق الديوان قاصر على طلب الإحالة إلى مجلس التأديب، وليس له فرض الجزاء التأديبي في حق موظف الحلقة الأولى والثانية والثالثة عند ارتكابهم للمخالفة، إلا أن الديوان وهو في مجال تطبيق هذا النص لم يتقيد بحرفيته، ولم يستعمل حقه في الإحالة في مثل هذه المخالفات، مكتفياً بفرض الجزاء، ومبرراً تصرفه بما يلي "أن الديوان يرى تقديراً منه للظروف والملابسات التي أحاطت بالقضية، أي بأنه ليس من الحكمة السير في إجراءات الفقرة الثالثة في المادة ٢٠ منه لعدم ضرورة ذلك بالنسبة للموظفين شاغلي الحلقة الأولى، واعتبر أن مجرد لفت نظرهم كافياً ويتفق وروح القانون ومقتضيات الصالح العام... وأن هذا النهج قد سار عليه الديوان في العديد من القضايا التي تعرض لها من نشأته وحتى اليوم"[٤٢].

(٤٢) قرار ديوان المحاسبة رقم ص/٨/٣٢٩، مرجع سابق، ص٣.

المبحث الثاني
شرعية أثر المخالفة المالية المبررة لاتخاذ الجزاء التأديبي

يتحدد إعمال مبدأ الشرعية في حكمه للمخالفات المالية بعنصرين:- أولهما شرعية نشأة المخالفة، فلا يكون منشأ المخالفة مشروعاً إلا إذا صاغها المشرع بنص أو استقر وجودها بناءً عليه، أي بمعنى ضرورة تأثيم المشرع للسلوك المالي المخالف(٤٣). وقد أثم المشرع المالي بأوصاف عامة في المادة ١٩٥ من قانون ديوان الخدمة المدنية بعض المخالفات. والآخر شرعية أثر المخالفة، ومفاده أن تكون المخالفة قائمة بمختلف أركانها وموجودة بتوافر عناصرها، لإحداث أثرها وترتيب نتائجها من الناحية القانونية(٤٤).

لذلك سنقوم بتفصيل ما سبق من خلال التعرض بداية لشرعية نشأة المخالفة المالية، باعتبارها سلوكاً آثماً يعاقب عليه القانون بجزاء تأديبي، ثم نعرض بعد ذلك شرعية أثر المخالفة المالية، باعتبارها المسوغ القانوني لاتخاذ الجزاء، وذلك من خلال المطلبين التاليين:-

المطلب الأول
شرعية نشأه المخالفة المالية

جوهر المخالفة سلوك آثم يعاقب عليه القانون بجزاء تأديبي، وبذلك فإنه لابد من نص قانوني، أو بناء عليه لتأثيم المخالفة كأساس لشرعيتها من ناحية، ووجوب تحديد معالم طبيعة المخالفة في قالب نصي واضح لايشوبه إبهام، ولاينتابه غموض من ناحية أخرى حتى يكون الجزاء عن جزم ويقين لاعن حدس وتخمين.

---

(٤٣) Delmas Marty (M.) et autre: Punir sans juger. De la repression administrative au droit penal Paris. Economica. 1992. P. 56 et 63

(٤٤) د. محمد باهي أبو يونس: "الرقابة على شرعية الجزاءات الإدارية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠، صفحة ٩٢ – ٩٣.

أولاً – ضرورة تأثيم سلوك الموظف كأساس لشرعية المخالفة المالية:

تقتضي شرعية المخالفة المالية وجوب تأثيم سلوك الموظف المخالف، وتحقق ذلك يتم بتوافر أمرين وكما يلي :–

أ – وجود مصلحة مالية للدولة جديرة بالرعاية والحماية القانونية :

الأصل أن المشرع هو الذي يؤثم سلوك الموظف الذي يمثل بغياً حقيقياً على مصلحة أياً كانت طبيعتها إدارية أو مالية، وأن أهمية المصلحة المالية للدولة تستوجب من المشرع تدخله بنص قانوني لحمايتها من الاعتداء عليها[٤٥]. ذلك فإن قيام الموظف بأي سلوك فيه اعتداء على حقوق مالية للدولة يشكل مخالفة مالية تستوجب أهمية هذه الحقوق تدخل المشرع لحمايتها. وتشكل المخالفة المالية سلوكاً آثماً فيه اعتداء على حقوق مالية للدولة، وهذه الحقوق لأهميتها تستوجب تدخل المشرع لحمايتها[٤٦].

فمثلاً المصلحة التي يحميها المشرع المالي الإماراتي بقانون ديوان المحاسبة هي مصلحة جديرة بالحماية القانونية. لأنها تتعلق بالحقوق المالية للدولة[٤٧]، ولها من الأهمية ما يجلعها تبلغ درجة عالية مادام مبتغاها الحفاظ على أموال الدولة والمصلحة العامة. فلا يمكن التنازل عنها ولا التقصير في حمايتها، فالذي يعتدي على مال الدولة أو يسيء التصرف فيه أو يختلسه، لاشك أنه يمثل بتصرفه بغياً على أمور جوهرية تمس مصلحة الدولة وحقوقها المالية. كذلك الأمر بالنسبة لبقية المصالح الأخرى التي حددتها المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي رقم ٧ لسنة ١٩٧٦ واعتبرت جميعاً مصالح أساسية جديرة بالحماية القانونية، وأن أي اعتداء عليها يشكل مخالفة مالية. فقد نصت

(٤٥) WEINBERGER (J.) et autre: société des infractions R. S. crim. 1967 P. 917.
(٤٦) Delmas. Marty et autre: op. cit. P. 55 – 57.
(٤٧) المادة ١٩ قانون ديوان المحاسبة الإماراتي، مرجع سابق.

المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة على أن "تعتبر مخالفة مالية، في تطبيق أحكام هـذا القانون ما يأتي:-

١- مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في الدستور والقـوانين والأنظمـة واللوائح.

٢- مخالفة أحكام الميزانية العامة للدولة وكذلك الميزانيـات الخاصـة بالهيئـات الخاضعة لرقابة الديوان.

٣- كل تصرف أو إهمال أو تقصير يترتب عليه أن تُصرف بغير حق مبالغ فـي الأموال التي تشملها الرقابة، أو ضياع حق من الحقـوق الماليـة للدولـة، أو إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، أو المساس بمصلحة مـن مـصالحها المالية، أو إلحاق ضرر بالأموال.......

٤- اختلاس الأموال التي تشملها الرقابة، أو إساءة استعمال الائتمان عليها.

٥- الارتباط بنفقات غير ضرورية ولاتقتضيها المصلحة العامة.

٦- عدم موافاة الديوان بالحسابات والمستندات.....

٧- عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مراسلاته....

٨- التأخر، دون مبرر، في إبلاغ الديوان، خلال خمسة عشر يوماً علـى الأكثـر بما تتخذه جهة الإدارة المختصة من عقوبات في شأن المخالفات المالية التـي يبلغها الديوان إليها أو تقاعسها دون عذر مقبول عن اتخاذها....

ولعل قراءة متأنية لما جاء أعلاه يلاحظ من ظاهر النص أن المشرع الإماراتي لم يرتب المخالفات المالية على أساس طبيعتها أو نوعها من جهة، ولم يفرق بين المصالح المالية على أساس درجتها وأهميتها، ومن جهة أخرى لم يبين المشرع درجة المصالح

التي يحميها من تلك التي يصونها ويحميها نظيره الجنائي. فالمعروف أن المصالح تختلف في درجة الأهمية، فمثلاً المصلحة المبتغى حمايتها بالجزاء التأديبي هي أقل درجة في أهميتها من المصلحة المبتغى حمايتها بالجزاء الجزائي، فالمصلحة المراد حمايتها بالجزاء التأديبي حقاً جديرة بالحماية ولكن ليست بذات الدرجة التي تستحقها المصلحة المحمية جنائياً.

وبفرض تماثل درجة أهمية المصلحة كما جاء في المادة ١٩ منه، فعلى ديوان المحاسبة أن يضع معياراً مميزاً بين المخالفات التي تستأهل جزاءً تأديبياً عن تلك التي تستلزم جزاءً جنائياً، ذلك أن المصلحة المحمية بالجزاء التأديبي هي – أصلاً – مصلحة وظيفية بحتة، مبتغاها الحفاظ على نقاء الجهاز الوظيفي[٤٨]، في حين أن الحصانة بالجزاء الجنائي هي مصلحة ترتبط بأمور جوهرية لايمكن التنازل عنها ولا التقصير في البلوغ بحمايتها إلى أقصى حد ممكن[٤٩].

وتأسيساً على ذلك، لابد أن يعتمد ديوان المحاسبة – كجهة رقابية مالية – معايير موضوعية وضوابط دقيقة للتمييز بين نوع المصالح ودرجة أهميتها وخطورتها، وأن لايتهافت في استخدام رقابته على جميع المصالح دون تمييز بينها، ذلك خليق بديوان المحاسبة أن يميز في داخل إطار هذه المصلحة التي يحميها المشرع المالي في درجة أهميتها وجسامة خطورتها، عن تلك التي يحميها المشرع الجنائي أو الإداري، فمثلاً مخالفة عدم الرد على ملاحظات ديوان المحاسبة أو مراسلاته، أو التأخير في إبلاغ الديوان بما تتخذه الإدارة المختصة من إجراءات بحق الموظف المخالف، وغيرها من

(٤٨) د. مليكة الصروخ: "سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، عين شمس، ١٩٨٣ صفحة ٥٠ ومابعدها.

(٤٩) لابد من الإشارة إلى أن المصلحة التي يحميها المشرع الجنائي أعلى في الدرجة والأهمية من المصلحة التي يحميها المشرع الإداري بالجزاء الإداري، فالأخيرة جديرة بالحماية، إلا أنها ليست بذات الدرجة التي تستحقها المصلحة المحمية جنائياً.

LE CALVEZ (J.): Droit constitutionnel repressife J. C. Ad 1994 face. 1458 P. 4.

المخالفات البسيطة التي تصطبغ بالصبغة الإدارية، قد لاتؤدي بالضرورة إلى ضياع حق مالي للدولة، وإن كان المشرع المالي وفقاً لنص الفقرات ٧، ٨ من المادة ١٩ منه قد اعتبرها مخالفات مالية(٥٠). لاشك أن الموظف في مثل هذه المخالفات يمثل بتصرفه بغياً على مصلحة الديوان في إدارة شؤونه ، ويعوق سير عمله بانتظام، إلا أن تصرفه في ذات الوقت يؤدي إلى عدوانٍ على مصلحة إدارية بحتة، وليست مصلحة مالية بالمعنى الدقيق والصحيح لما تحتويه واقعة المخالفة المالية من أركان أو عناصر، فالقيام بمثل هذا التصرف لايؤدي بالضرورة – مباشرة – إلى ضياع حق مالي للدولة، ذلك أنها تدخل ضمن مجال المخالفات الإدارية وليست المالية(٥١).

إضافة إلى ذلك فإن المشرع في قانون الخدمة المدنية في المادة ٦٥ قد اعتبر أن أي إخلال بواجبات الوظيفة يعرض الموظف للمسألة التأديبية، فحالة عدم الرد على ملاحظات الديوان أو التأخير في إبلاغه عن المخالفات المالية... تُعد تصرفات متصلة بأعمال الوظيفة، وأن القيام بها وارتكابها تشكل أيضاً مخالفات وظيفية أو إدارية، وتتوافر فيها أركان وعناصر المخالفة الإدارية، وأن أمر تكييفها مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة وما تراه من تكييف للواقعة المنسوبة للموظف، ولذا ليست كل مصلحة تستوجب تدخل ديوان المحاسبة لحمايتها واعتبارها من ضمن المخالفات المالية التي تدخل في نطاق رقابته، وإنما فحسب المصالح التي تمثل حقاً مالياً للدولة. يضاف إلى ذلك أنها في كلتا الحالتين محمية بالجزاء التأديبي، سواء كيفها الديوان على أنها مصلحة مالية، أم كيفتها الإدارة على أنها مصلحة إدارية تتعلق بنشاط الإدارة وأداء وظيفتها، فما دام مثل هذا السلوك مؤثماً بنص قانوني يستأهل مواجهته تأديبياً، وأن القيام به يمثل بغياً فعلياً على

(٥٠) وفي نفس الاتجاه، فإن المشرع المصري قد اعتبر عدم الرد على ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات أو التأخير وعدم موافاة بغير عذر مقبول، بالحاسبات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيد لها مخالفات مالية، وأن لاتؤدي بالضرورة إلى ضياع حق مالي للدولة، د. صلاح العطفي: "المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات"، ١٩٧٨، صفحة ٨٩، وانظر كذلك نص الفقرات ٧، ٨ من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي.

(٥١) د. سليمان الطماوي: "القانون الإداري"، الطبعة الخامسة، ١٩٦٣م، صفحة ١٦.

مصلحة جديرة بالحماية، فلا مانع من قيام جهة الإدارة التي تملك – قانوناً – سلطة التأديب بغرض الجزاء.

ب – أن يمثل السلوك الآثم للموظف تعدياً على مصلحة مالية للدولة:

أن يمثل السلوك المخالف بغياً فعلياً على المصلحة المالية للدولة، يكون على درجة من الجسامة تستأهل مواجهته تأديبياً أو جنائياً. ولعل جسامة السلوك المؤثم تمثل معياراً مميـــزاً بـــين السلـــوك المحظور الذي يواجه بالجزاء الجنائي، وذلك الذي يردع بالجزاء التأديبي(٥٢). فيصار إلى الجزاء الجنائي عندما يكون سلوك الموظف المخالف سلوكاً على درجة بالغة من الجسامة كما في حالة سرقة أموال الدولة أو اختلاسها أو التزوير(٥٣). في حين أن الجزاء التأديبي يكون كفيلاً بمواجهة السلوك الأقل جسامة كما في حالة مخالفة قاعدة مالية دون قصد، أو حالة عدم الرد على ملاحظات الديوان ومراسلاته، أو أن يجيب الموظف على مراسلات الديوان وملاحظاته إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف، فمثل هذه المخالفات ذات طبيعة وظيفية تتعلق بأداء الموظف المالي لواجباته الوظيفية، فهي تستأهل عقاباً تأديبياً. وبذلك فإن جسامة السلوك تمثل معياراً مميزاً بين السلوك المحظور الذي يواجه بالجزاء الجنائي، وذاك الذي يردع بالجزاء التأديبي.

فإذا كان المشرع المالي الإماراتي في المادة ١٩ منه لم يرتب ويصنف جسامة السلوك الآثم، ودرجة خطورته على المصلحة المالية للدولة، فعلى ديوان المحاسبة كجهة رقابية أن يلتزم بالتعاون مع الإدارة بتقدير خطورة السلوك الآثم وفق ضوابط ومعايير يتفق عليها معاً. ذلك بأن ترتب وتقسم المخالفات المالية وفقاً لمدى خطورتها وأهميتها لتشمل كافة المخالفات التي وردت في المادة ١٩ منه، والعمل على إدراجها في لوائح

(٥٢) DELMAS. MARTY (N.) : Punir… op. cit. p. 56.

(٥٣) مادة (١٩) قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.

وأنظمة، تيسيراً لتطبيقها وتحديد معالمها، باعتبارها بوصلة للاسترشاد بها عند الضرورة. وبذلك يسهل الأمر لجهة الإدارة في التعامل معها عند تطبيق الجزاءات وفقاً للمادة ٢٠ منه، قد عهد للإدارة بالتعاون مع الديوان توقيع الجزاء وأن يشترك الاثنان في تبني معايير واضحة تميز بين المخالفات الإدارية والمالية خشية من تداخل اختصاصات بينهما في مسألة أو موضوع تشخيص المخالفة وطبيعتها.

ومن جهة أخرى فإن التزام ديوان المحاسبة وفقاً للمادة (٢/٢٠). بتقدير خطورة الأفعال التي تستوجب تدخله في تشخيص واقعة المخالفة من ناحية، وفي اختيار العقوبة التأديبية التي يراها على الموظف المخالف يستلزم حسن تقديره خطورة السلوك الآثم، حتى يأتي تقدير الإدارة بعيداً عن ظلم يجنح به عن جادة الموضوعية.

إن ما أسلفناه لايعني –رضانا– بأن يقوم ديوان المحاسبة باختيار العقوبة التأديبية ويطلب من جهة الإدارة على ضوء ما يراه إصدار قرارها بالجزاء التأديبي، فيحدد من خلالها ما إذا كانت المخالفة المالية تستأهل هذا الجزاء دون ذاك الجزاء. ونرى في ذلك تعدياً على الاختصاص التأديبي لجهة الإدارة، الذي عهد به إليها المشرع في قانون الخدمة المدنية. ذلك يعد تدخل الديوان في هذه الحالة تدخلاً في عمل من أهم وظائف الإدارة في وظيفتها الجزائية، حيث لم يتوقف تدخل ديوان المحاسبة عند حد التحقيق في المخالفة وتكييفها ورسم معالمها والتأكد من توافر عناصرها، بل تجاوز الأمر ذلك للقيام بسلطة التأديب من خلال فرض العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة لواقعة المخالفة. وهذا ولاريب يمثل – في اعتقادنا – انتهاكاً صارخاً لمبدأ شرعية الجزاء أو المخالفة، فالأصل أن اختيار العقوبة التأديبية يبقى من سلطات الإدارة وفقاً لقانون الخدمة المدنية الإماراتي وللقواعد والإجراءات الواردة في لوائحه.

لذلك فإن وظيفة الديوان وفقاً للمادة ٢٠ منه، هي أن يتولى التحقيق في واقعة المخالفة، ويقوم بتأثيم الفعل من الناحية المالية، ويشخص عناصر وأركان المخالفة

المالية، بشكل كافٍ يسهل معه للإدارة الوقوف على اتخاذ الجزاء التأديبي. فالغاية – في اعتقادنا – من وراء نص المادة (٢/٢٠) منه، أن يقترح الديوان العقوبة الملاءمة للمخالفة المالية على نحو لايخرج معه عن إرادة المشرع في قانون الخدمة المدنية الإماراتي، حيث لايمكن أن يسند إلى الديوان التحقيق في الواقعة من ناحية، وإنزال الجزاء من ناحية أخرى، وهو في قيامه بذلك يكون خصماً وحكماً. مما يجافي بتصرفه قواعد العدالة. لذا فإن الديوان يلتزم فحسب بتحديد الأفعال المؤثمة في المجال المالي، ويترك لسلطة الإدارة – جهة التأديب – أن تمارس اختصاصها في اختيار الجزاء المناسب للموظف المخالف.

إننا لاننكر أن للمخالفة المالية طابعها المميز عن المخالفة الإدارية وخصوصيتها، باعتبار أن أثرها يمس مصلحة مالية بحتة للدولة، وأن يعهد للديوان بتحديدها، إلا أن ارتكابها يترتب عليها جزاء تأديبي، وهذا هو المنطق الذي كان وراء أن يعهد للإدارة فرض الجزاء على المخالفة المالية؛ لأنها أدرى وأعلم بشؤون أعمال موظفيها من ديوان المحاسبة، فضلاً عن الرابطة الوظيفية البحتة بين الإدارة وموظفيها تبرر فرض هذا الجزاء[٥٤].

وتأسيساً على ذلك، فإن الديوان وهو يقوم بوظيفته الرقابية يتعرض لملاءمة الجزاء الذي أصدرته جهة الإدارة، فإن قدر أنه ملائم للذنب المقترف وافق عليه، وإن قدر عدم ملاءمته فإن من حق الديوان الاعتراض عليه[٥٥].

وتستوقفنا هنا فقرة أخرى في المادة (٣/٢٠) جديرة بالاهتمام، تدور حول قيام ديوان المحاسبة برفع دعوى أمام مجلس التأديب – محكمة القانون العام – للفصل في

(٥٤) انظر حول شرعية المخالفات التأديبية، د. ماجد الحلو: "القانون الإداري"، إسكندرية، المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤، صفحة ٣٤٢.

(٥٥) انظر ما أخذ به الجهاز المركزي للمحاسبات المصري وما نصت عليه المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وكذلك القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦٤، وأيضاً المادة ٥٨ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م، مشار إليه د. صلاح العطيفي: "المخالفات المالية"، مرجع سابق، صفحة ١٠٥، ١٨٤.

المخالفات المالية التي يرتكبها موظفو الحلقات الأولى والثانية والثالثة دون غيرهم من بقية الدرجات الوظيفية، في حين أن المشرع لم يفعل ذات الشيء عن الأفعال الآثمة الأخرى لموظفي بقية الدرجات! الأمر الذي يعني أن المشرع في قانون ديوان المحاسبة فرق بين سلطة اتخاذ الجزاء على أساس درجة الموظف المخالف، وليس على أساس جسامة المخالفة وخطورتها، أو طبيعة ونوع المصلحة المحمية قانوناً، ولاشك أن تقدير المشرع في اتخاذ الجزاء انطوى على تفرقة تعصف بكل اعتبارات العدالة حين أخضع المخالفات المالية المرتكبة من موظفي الدرجات حتى الدرجات الثلاثة لسلطة تأديبية مختلفة عن مرتكبي المخالفات من موظفي الدرجات الأخرى. فكان الأجدر بالمشرع أن يحسن تقدير أمر اتخاذ الجزاء بسلطة جزائية متخصصة كفيلة بمواجهة السلوك الآثم، وأن تتغير تلك السلطة حسب درجة السلوك الآثم وخطورته، ووفقاً لأهمية المصلحة المحمية قانوناً، وليس على أساس الدرجات الوظيفية، فالعبرة هي حماية المال العام ومعاقبة مرتكب المخالفة أياً كانت الدرجة الوظيفية للمخالف، فعندما يكون العدوان الواقع على مال الدولة بسيطاً يكون الجزاء البسيط بمواجهة السلوك الآثم الأقل جسامة، وعندما يكون العدوان أكثر جسامة يكون الجزاء أشد من قبل مجلس التأديب[٥٦]. وحالئذ يكون لزاماً على ديوان المحاسبة تقدير خطورة الأفعال التي تستوجب إحالتها إلى الجهة التأديبية لاتخاذ الجزاء وفقاً لمعايير موضوعية دقيقة تتعلق بجسامة الإثم وبأهمية المصلحة المحمية قانوناً، وإلا انطوت تفرقة المشرع مابين الفقرة الثانية والفقرة الثالثة في المادة ٢٠ منه على عدم المعقولية في اختيار السلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي إذا ما رسمها وفق الدرجة الوظيفية، ذلك أن الغاية أن يقيم الموازين القسط بين أمور عدة: خطورة المخالفة، ومدى ما حققه المخالف من منفعة نتيجة اقتراف المخالفة، ومقدار ما

---

(٥٦) GAUTHIER (J.): les problemies juridque et pratiques poses la difference entre Le droit criminel et Le droit administrative penale. R. Inter. Dr. Pén. 1988. P. 404.

يناله الجزاء[٥٧]... فالقصد من وراء الجزاء هو منع ارتكاب المخالفة المالية، وحماية أموال الدولة، بصرف النظر عن درجة الموظف، فالمخالفة هي اعتداء على حق مالي للدولة، سواءً ارتكبها موظف من الدرجة الأولى أو الخامسة، فالعبرة بتحقق غاية الجزاء على المخالف مهما كانت درجته الوظيفية، فيكون بذلك قد نال عقاباً دون النظر إلى درجته الوظيفية.

إننا لاننكر صعوبة تقدير المشرع لجسامة السلوك المؤثم والتمييز بين السلوك الجسيم وغير الجسيم[٥٨]، وقد يكون هو السبب وراء عدم قيام المشرع بتحديد جسامة الأفعال المؤثمة في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة وترتيبها بشكل واضح ودقيق يسهل معها الوقوف على معالم كل مخالفة أو سلوك آثم كما فعل نظيره الجنائي، لدرجة أن المشرع لم يفرق بين جسامة السلوك الآثم الذي يواجه بالجزاء التأديبي، وذاك الذي يردع بالجزاء الجنائي. وبالاطلاع على المخالفات المالية التي عددها المشرع الإماراتي في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة، يلاحظ أنه دمج بين جميع المخالفات في نص واحد شامل لكل المخالفات المالية، ولم يفرق بين حالات مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين المالية[٥٩] وحالات مخالفة أحكام الميزانية العامة للدولة[٦٠]، وتلك الحالات المتعلقة بالاختلاس[٦١]، وأخرى تشمل المخالفات الناجمة عن عدم الرد على ملاحظات الديوان أو التأخير في إبلاغه.... [٦٢].

وعليه فإذا كان المشرع في قانون ديوان المحاسبة لم يلتزم بتقدير خطورة الأفعال والتمييز بينها، فإن على الديوان أن يبادر بترتيب وتقسيم المخالفات وفقاً لجسامة الأفعال

(٥٧) في نفس الاتجاه يتعلق بين السلوك الجسيم وغير الجسيم وبين طبيعة المخالفات الإدارية والجنائيـــــة، انظر د. غنام محمود غنام: "القانون الإداري الجنائي"، مرجع سابق.
(٥٨) DELMAS – MARTY (M.) et autre: Op. cit. P. 57.
(٥٩) مادة (١٩/١)، قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.
(٦٠) مادة (١٩/٢)، قانون ديوان المحاسبة.
(٦١) مادة (١٩/٥)، قانون ديوان المحاسبة.
(٦٢) مادة (١٩/٦، ٧، ٨)، قانون ديوان المحاسبة.

وخطورتها، وبحسب معايير موضوعية علمية يستطيع من خلالها أن يتدخل لتأثيم الفعل وتقدير جسامة خطورته، وأن لايجعل من تدخله أن يحل محل المشرع. بل إن عمله مقيد بقيدين :- أن يرسم معالم طبيعة المخالفة وأركانها بشكل عادل يستبان من خلالها الفعل المؤثم بأركانه وعناصره من جهة، وأن يترك للجهة التأديبية أن تتولى سلطة اتخاذ الجزاء التأديبي المناسب، على أن يخضع الجزاء لرقابة الملاءمة التي يقوم بها الديوان. فإذا كانت المخالفة من المخالفات البسيطة اكتفى بالتحقيق فيها وإحالة الأوراق إلى جهة الإدارة المعنية بفرض العقوبة التي يراها الديوان على المخالف، أما إذا كانت المخالفة من الجسامة أحالها إلى النيابة لاتخاذ مايلزم.

ثانياً – تحديد المخالفة المالية كأساس لشرعيتها :

تتماثل المخالفة المالية باعتبارها سلوكاً آثماً يعاقب عليه القانون بجزاء تأديبي مع الجريمة الجنائية التي لاتخرج في مفاهيمها عن هذا المعنى في الخضوع لمبدأ شرعية الجرائم.

فالأصل أن يلتزم المشرع بتحديد المخالفات المالية، ذلك أن المشرع هو الجهة المنوط بها التأثيم في نص واضح لايشوبه إبهام، وأن هذا التحديد يمثل محوراً أساسياً في شرعيتها. وقد التزم المشرع الإماراتي في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة بتأثيم بعض الأفعال نزولاً على مبدأ الشرعية، إلا أنه رسم معالم عامة لطبيعة المخالفة المالية دون أن يضعها في قالب نصي واضح لاينتابه غموض أو إبهام، ودون أن يحدد أركانها وعناصرها تحديداً كافياً، وفي عبارات واضحة ودقيقة، كما هو الشأن في تحديد أركان الجريمة أو المخالفة الجنائية، وذلك لمنع كل تحكم واستبداد[٦٣].

(٦٣) C. C. 19 et Janvier 1981. A. J. 1981 P. 215. note Rivero.

وعلى نحو ذلك، فقد جاء تحديد المشرع المالي للمخالفات المالية تحديداً عاماً أو مبتسرا، الأمر الذي يعني أنه قد عهد إلى ديوان المحاسبة أن يقوم بدور في المشاركة في تحديد أركان بعض المخالفات المالية تحديداً يخضع في أعماله لموافقة جهة الإدارة عند فرض أو اتخاذ الجزاء التأديبي. ذلك أن جهة الإدارة في كلتا الحالتين، سواءً تم تحديد المخالفة المالية بصورة دقيقة كاملة، أو سواءً جاءت بشكل عام أو مبتسر، فإنها تمارس سلطتها في اتخاذ الجزاء حال ثبوت المخالفة المالية.

وعلى نحو ما جاء في المادة ١٩ منه، فإن المشرع لم يحدد أركان المخالفة المالية، كما فعل نظيره المشرع الإداري بعدم تحديد أركان المخالفة الإدارية أو التأديبية تحديداً كافياً وبعبارات واضحة ودقيقة، الأمر الذي سمح لديوان المحاسبة لتحديد أركان المخالفات المالية ومشاركته في تشخيص عناصرها، فوسع من سلطة الديوان في التأثيم ومنحه الفرصة للقيام بدور سلطة التشريع ذاتها في تشخيص المخالفة وإيجاد عناصرها وأركانها من ناحية، وفي إنزال العقاب عن أفعال لم يؤثمها بنص واضح ودقيق من ناحية أخرى. ذلك أن المشرع في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة اكتفى بتعداد المخالفات المالية، وأطلق عليها أوصافاً عامة وعبارات شاملة، دون وصف دقيق وواضح لأقصى درجة ممكنة، بل قام المشرع على مايبدو بتحديد أسسها العامة، وترك لديوان المحاسبة مجالاً لسلطته التقديرية في تحديد تفاصيل ذلك.

لاريب أن عدم التزام المشرع بتحديد أركان المخالفة المالية يمثل انتهاكاً – لمبدأ شرعية المخالفة–؛ لأن التأثيم سيكون بلا نص واضح محدد. وأن ما فعله المشرع الإماراتي في المادة ١٩ من قانون ديوان المحاسبة من صياغة للمخالفات المالية من الغموض والإبهام لايمكن أن يتبين من خلالها أركان الفعل المؤثم، ولا عناصر تحديده، الأمر الذي أدى – عملياً – إلى إثارة مشكلات بين جهة الإدارة وديوان المحاسبة في معرفة طبيعة ونوع المخالفة الإدارية وتمييزها عن المخالفة الإدارية، وإلى إضاعة

الحدود الفاصلة بينهما في تمييز المخالفات الإدارية عن المالية. وكذلك إلى صعوبة وضع معايير دقيقة للمخالفات المالية، تسهل للمراقب المالي إنجاز عمله وتحقيق أهدافه الرقابية دون المساس بالأعمال الإدارية، أو التجاوز على اختصاصاتها الوظيفية، والدخول في مجال سلطتها التقديرية.

وعلى ذلك، فإذا كان ديوان المحاسبة هو الجهة المختصة بتحديد واقعة المخالفة، فما هو القدر اللازم الذي يلتزم به ديوان المحاسبة بتحديد أركان المخالفة المالية؟ ومن ثم ماهو مدى تمتعه بسلطة تقرير العقوبة التي يراها مناسبة للمخالفة المبررة للجزاء؟

من أصول النظام العقابي، فإن المشرع الجنائي يلتزم بتحديد أركان الفعل الآثم بشكل كاف، إلا أن الأمور تختلف في مجال المخالفات المالية، فالمشرع المالي لم يلتزم بتحديد أركان المخالفة المالية في عبارات دقيقة وواضحة، الأمر الذي استوجب أن يترك أمر تحديد تفاصيلها لديوان المحاسبة أو الإدارة.

وبذلك يبقى ديوان المحاسبة الإماراتي – أصلاً – هو الجهة المعنية بتحديد عناصر المخالفة المالية، باعتبار أن هذه الأخيرة من أهم موضوعاته وأخصها، وهو الأدرى من الإدارة بتشخيصها. ذلك أن للمخالفة المالية طابعاً يميزها عن الجريمة الجنائية، سواءً من حيث تعدد أنواعها، واختلاف طبيعتها، وكثرة عددها، وصعوبة حصرها، تبعاً لاختلاف الجهات الإدارية، ولكون ديوان المحاسبة أعلم بحقيقتها من المشرع بحكم اتصاله بالواقع المالي، وهذا هو ذاته المنطق الذي كان وراء أن يعهد لديوان المحاسبة بسلطة تحديد المخالفات المالية، وللإدارة بذات السلطة في تحديد المخالفات التأديبية والابتعاد بها عن الخضوع لمبدأ شرعية الجرائم(٦٤). الأمر الذي دفع بالفقه الإداري إلى ضرورة تقنين بعض المخالفات الإدارية وتحديدها تشريعياً، وأيضاً مادفع بكثير من المشرعين في

(٦٤) MOUGEON (J.) : op. cit. P. 174.

أوروبا إلى تحديدها وتقنينها كالقانون الإيطالي والفرنسي(٦٥). وبالقياس على ذلك بالرغم من خطورة إناطة تحديد المخالفات المالية بديوان المحاسبة هذا الأخير بالتعاون مع الإدارات المشمولة برقابة الديوان من وضع وصف دقيق لبعض هذه المخالفات، إن لم يكن جميعها، خشية من الغرق في بحر من التفسيرات يؤدي الأمر في النهاية إلى أن يجعل من عمل المراقب المالي كسلطة تحكم واستبداد مطلقة في تحديد المخالفة واختيار الجزاء، وأن المطلوب من ديوان المحاسبة – كجهة رقابية – ذات معرفة ودراية في تحديد أركان المخالفة وفقاً لنص المادة ٢٠ من قانون المحاسبة، أن يضع ضوابط ومعايير واضحة في تشخيص المخالفة المالية، وإن كانت ليست بذات الدرجة والدقة المتناهية كما يفعل النص الجنائي، إلا أنها على الأقل تسهل للمراقب المالي والموظف الإداري الوقوف في فهم وضبط معاني وأبعاد المخالفة المالية، وأن لايستبعد بسط رقابة القضاء(٦٦) على بعض المخالفات المالية.

وعلى ذلك، فإذا كان المشرع المالي الإماراتي لم يحدد المخالفة المالية بصورة دقيقة وكاملة، فإن مهمة ديوان المحاسبة ستدوم بلا شك في رحاب التقدير لوقائع المخالفة ومايحيط بها من ظروف وملابسات، وما تحمله تلك المخالفات من انعكاسات سلبية على المرفق العام، مما يستلزم من الديوان وهو بصدد اختيار العقوبة، أن يراعي مبدأ التناسب في التقدير لوقائع المخالفة وما يحيط بها تناسب بين الجزاء والمخالفة المبررة له(٦٧)، وعلى جهة الإدارة أن تلتزم عند إصدارها القرار التأديبي بالمعقولية في اختيار الجزاء(٦٨).

---

(٦٥) SALON (S.) : Deliquence et repression dans la fonction publique Paris. Thése 1969. p. 110.

(٦٦) C. E. U. Mars 1960. Levy R. D. P. 1960. P. 1030. Note waline, aussi voir C. E. 22 Mars. 1963. Min. des Anciens combattants sieur Fringhian corée. Rec. p. 194.

(٦٧) RAUSSEAU (D.): le controle de la opportunite de l’action administrative par le juge administrative these paris 1939. P. 119.

(٦٨) C. C. 30 decomber 1987. Rec: P. 63. J. O. 31 decembere 1987 P. 15761

وبذلك فإذا كان لديوان المحاسبة سلطة تقدير واقعة المخالفة المالية، فإنه ليس له سلطة تقرير الجزاء، ولايمكنه نتيجة لذلك أن يستبدل تقدير الإدارة وتقريرها للجزاء بتقريره هو، وإن كان له تقدير العقوبة التأديبية وفقاً لنص المادة (٢/٢٠) من قانون ديوان المحاسبة، فلا يحل في تقرير الجزاء محل الإدارة، إلا أنه يمكن أن يعمل على اختيار العقوبة وتقديرها، ذلك كونه جهة رقابية تعمل على حماية مال الدولة، وله من المعرفة والدراية في ملابسات القضية وظروفها أكثر مما لجهة الإدارة، وليس للديوان أن يقحم نفسه على اختصاص سلطة الإدارة بفرض الجزاء، إلا حين ينطوي تقدير الإدارة على خطأ جسيم يخرج بكل المعايير على حدود المعقولية[٦٩]، وعلى المصلحة المالية للدولة.

وعلى ذلك فإن القدر اللازم يلتزم به ديوان المحاسبة في اختيار العقوبة التأديبية يستند على وقائع تبرر من الناحية القانونية اتخاذها، ويكون في جميع الأحوال ملزماً بأن يقدر وقائع المخالفة بالشكل الصحيح والمناسب لتطبيق الجزاء، لذلك فإن تقدير العقوبة التأديبية يتغير تبعاً لمدى تحديد الواقعة وتوافر أركان المخالفة، فإذا كان المشرع قد رسم الخطوط الرئيسة للمخالفة ومعالمها الأساسية، فإن دور الجهة الرقابية –ديوان المحاسبة – يكون للتحقق والتثبت من ارتكاب المخالفة بشكل يبرر اتخاذ العقوبة[٧٠]، فهي رقابة مشروعية وملاءمة بين حالة واقعية وأخرى قانونية للتأكد من تطابقهما معاً[٧١]، أما إذا كان المشرع قد حدد معالم المخالفة المالية بشكل مبتسر وناقص، فهنا يكون لديوان المحاسبة وجهة الإدارة دور تقديري أوسع من الأول في تقدير وقائع المخالفة المالية.

---

(٦٩) C. E. 13 juillet 1967. sieur Alleretto. Rec. P. 315.
وانظر أيضاً ماذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي حين استوجب ضرورة أن يحدد النص التجريمي في مجال الإدارة المخالفة المستوجبة للجزاء بشكل واضح بعيداً عن استبداد أو تحكم الإدارة.
C. C. 25 Février. 1992. R. F. D. Ad. 1992. P. 198.
وانظر أيضاً ماذهب إليه هيبرج بشأن الجزاءات الإدارية العامة في مؤلفه:
HUBRECHT (H. G.) op. cit. P. 15

(٧٠) C. E. 18 mai 1973. Sieur Massot Res.p. 360.

(٧١) LONGE (m.): les grande P. 161.

الأمر الذي يجب أن لايفهم منه أن دور ديوان المحاسبة في تقدير الوقائع معناه الحلول محل عمل جهة الإدارة في تقرير العقوبة[٧٢]، وإنما غاية الأمر أن عمل ديوان المحاسبة التأكد فحسب من حدوث الوقائع التي تبرر تطبيق الجزاء[٧٣] الذي تراه الإدارة، ولا يمكن لديوان المحاسبة أن يحل محل جهة الإدارة في اتخاذ العقوبة التأديبية، بل تبقى الإدارة صاحبة الاختصاص في تقرير الجزاء التأديبي مادام المشرع قد أسند إليها اختصاص إصدار القرار التأديبي، وترك لها مجالاً لإعمال سلطتها في الردع[٧٤]، وأن تنفيذ الجزاء لايعد أن يكون تطبيقاً للإرادة الصريحة للمشرع، وهذه الأخيرة تعلو وجوباً على إرادة ديوان المحاسبة.

المطلب الثاني
شرعية أثر المخالفة المالية

ترتب واقعة المخالفة المالية أثرها في إنزال الجزاء على الموظف المخالف، وأن أثرها قد يكون إيجابياً، ذلك عندما يتم تأثيم واقعة المخالفة، فتكون صالحة من الناحية القانونية لإحالة الموظف المخالف إلى الجهة التأديبية لاتخاذ الجزاء المناسب لخطورة الواقعة. أما أن يكون أثر المخالفة سلبياً، بمعنى عدم تحقق واقعة المخالفة قانوناً، وبالتالي لايترتب أثرها الجزائي، وتفقد شرعيتها، ولايحال الموظف إلى الجهة التأديبية.

والتساؤل الوحيد الذي نريد أن نطرحه هو مدى تعلق قدرة المخالفة على ترتيب آثارها في إنزال الجزاء التأديبي المبرر لاتخاذه لها[٧٤]؟ أي بمعنى أن تكون المخالفة

---

(٧٢) بالنسبة للقاضي في حالة قيامه بتوضيح الغموض في النص أو سد ما اعتبره من نقص، فهو لايعمل عمل المشرع حتى يكمل النص التشريعي، ولايحل تقريره للوقائع محل تقدير الإدارة، لأن تقديره لايعد أن يكون تمثيلاً للإرادة الضمنية للمشرع، وهذه الإرادة تعلو على إرادة الإدارة، كذلك من لوازم عمل القاضي ووظيفته تفسير النص الذي يحكم الواقعة وليس إكمال النص برؤيته الذاتية كما يعتقد البعض، انظر : محمد حسنين عبد العال: "الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري"، مشار إليه لدى محمد باهي أبو يونس: "الرقابة القضائية"... مرجع سابق، صفحة ١٠٧.

(٧٣) C. E. 14 Mars 1997. A. J. 1997. P. 633.

(٧٤) AUBY (J. H.) et DRAGO (R.): Les Santions administratives en matiere de circulation automoble. D. 1952. P. 403 etud..

صالحة من الناحية القانونية لترتيب جزاء يتناسب مع خطورة الفعل المؤثم.

الأصل أن سلطة الجزاء التأديبي وفقاً لنص المادة ٧١ من قانون الخدمة المدنية الإماراتي هي جهة الإدارة، إلا أن المشرع المالي في المادة (٢/٢٠) قد أجاز لديوان المحاسبة أن يطالب جهة الإدارة بفرض العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة للمخالفة، الأمر الذي يعني أن على الديوان أن يحدد ما ترتبه المخالفة من آثار تكون صالحة من الناحية القانونية لتأسيس الجزاء عليها، وألا تفقد شرعيتها في ترتيب أثرها الردعي. وعلى ضوء ذلك فإن لديوان المحاسبة أن يقترح العقوبة التأديبية اللازمة لمواجهة المخالفة المالية، وأن يراعي في اختياره للجزاء حجم خطورة المخالفة على المصالح المالية للدولة، ومدى ما حققه المخالف من منفعة، ومقدار ما يناله من جزاء[٧٥]، وغير ذلك من ضوابط الجزاء الموضوعية.

لذلك فعلى ديوان المحاسبة عندما يطالب جهة الإدارة بفرض عقوبة تأديبية معينة أن يلتزم بالمعقولية والتوازن في اختيار الجزاء، وأن لايغلو في اختياره للعقوبة، وإنما عليه أن يتخير مايكون على وجه اللزوم ضرورياً لمواجهة المخالفة المالية، وما يترتب على اقترافها من آثار، ولعل هذا ما قصده المشرع الإماراتي في المادة (٢٠) من قانون ديوان المحاسبة "بأن يتولى الديوان التحقيق في المخالفة المالية سواءً كانت تلك المخالفة مما كشفه الديوان، أو كشفته جهة الإدارة ... وإحالة الأوراق إلى جهة الإدارة لفرض العقوبة التأديبية التي يراها الديوان على المخالف إذا كان توقيع هذه العقوبة مما يدخل ضمن اختصاص تلك الجهة، وعلى الجهة الإدارية أن تصدر قرارها.... بفرض العقوبة التي طالبها الديوان بفرضها ..." [٧٦].

---

(٧٥) RAUSSEAU (D.) : op. cit. p. 119.
(٧٦) HUBRECHT (H. G.): op cit. p. 11.

ويبدو أن عمل الديوان وفقاً لهذا النص لاينوقف فحسب عند التحقيق في المخالفة المالية(٧٧)، بل يبسط تدخله في اقتراح العقوبة التأديبية، ويطالب جهة الإدارة بفرض العقوبة التي يراها مناسبة ومبررة للمخالفة(٧٨)، وبذلك فإن ظاهر النص يشير إلى أن المشرع المالي قد اعترف لديوان المحاسبة بحقه في اختيار الجزاء التأديبي الذي يراه مناسباً لواقعة المخالفة المبررة له(٧٩).

وتأتي تطبيقات ديوان المحاسبة مؤيدة لهذا الاتجاه، حيث يقوم باختيار العقوبة التأديبية، ويطالب جهة الإدارة أن تتقيد بالجزاء المختار، وإصدار قرارها التأديبي وفقا لما يراه الديوان من جزاء تأديبي، فقد اعتبر الديوان في تعميمه رقم ص/١/١٤٨، في ١٩٨٥/٦/٢٢ أن مايقوم به يعتبر عملاً تقديرياً يلزم جهات الإدارة المعنية بوقوع المخالفة، ويطالبها بتنفيذ مايراه من ملاحظات أو قرارات، وإلا اعتبر عدم التنفيذ مخالفة مالية تستوجب المساءلة الإدارية، مما يوحي ذلك أنه صاحب اختصاص في تقرير الجزاء، في الوقت الذي يعني أنه ليس كذلك، ولايمكن له أن يستبدل تقديره للجزاء محل تقرير الإدارة(٨٠)، فيمكن لهذه الأخيرة أن لاتتقيد بما يراه الديوان في اختيار العقوبة، إلا حين تتحقق بنفسها من وقوع المخالفة المبررة لها، ذلك أن مهمة الديوان تنحصر فحسب في تقدير حدوث الواقعة ومدى جسامتها، وقدرتها على ترتيب آثارها في إنزال الجزاء الذي يراه مناسباً على خطورتها. وحالتئذ على الديوان أن ينحصر عمله فحسب في تقدير واقعة المخالفة ومدى خطورتها وما ترتبه من آثار على المال العام، وإذا ما طالب بفرض عقوبة معينة أن يلتزم كما لجهة الإدارة بالمعقولية في اختيار أن تلتزم بالمعقولية في اختيار الجزاء الذي يراه الديوان حتى يكون إصدار القرار التأديبي لجهة الإدارة – كسلطة مطبقة – مطابقاً لما يراه الديوان – فالمعقولية في اختيار العقوبة تقتضي أن تبذل

(٧٧) مادة رقم (٢٧) من قانون ديوان المحاسبة، مرجع سابق.
(٧٨) مادة رقم (٢/٢٠) من قانون ديوان المحاسبة.
(٧٩) RAUSSEAU (D.): op. cit. P. 119 – 120.
(٨٠) C. C. 3 september 1986. Rec. C. C. P. 128.

جهة اختيار العقوبة – ديوان المحاسبة وجهة إنزاله – عناية كافية في تقدير الوقائع حتى لايرتكب أياً منها شططاً في تقديره ولا في تقريره، ومن هنا تكون ضوابط الجزاء موضوعية، بقدر ماتكون واقعة المخالفة صالحة من الناحية القانونية لاتخاذه.

والأمر الذي لايشك فيه أحد، ولانريد أن نكرره، يكمن في أن رقابة الديوان – أصلاً– هي رقابة مشروعية وملاءمة على الأعمال المالية، ولا تخرج عن هذا الإطار. لذا تبقى سلطة تقدير الجزاء استئثاراً بيد الجهة الإدارية وفقاً للمادة (٧١) من قانون الخدمة الإماراتي، ومن الخطأ الفادح أن يعتقد الديوان بأن مهمته الأصلية والأساسية في بسط رقابته تجيز له اقتحام سلطة جهة الإدارة في نطاق الجزاءات، والتعدي على الرابطة الوظيفية التي بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزال الجزاء على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها.

فالمشرع المالي لايريد لديوان المحاسبة أن يقتحم على السلطة التأديبية اختصاصها في هذا الشأن، ويحل محلها، بل إن مهمة الديوان تكمن في التحقق من واقعة المخالفة وما ترتبه من آثار صالحة لاختيار الجزاء المبرر له؛ لأن الديوان أدرى بمدى خطورة المخالفة وجسامة آثارها، وأنه أعلم بما حققه المخالف من منفعة، وما يجب أن يناله من جزاء نتيجة اقترافه، لهذا الذنب، لذلك يظل ديوان المحاسبة بعيداً عن التدخل في نطاق سلطة اتخاذ الجزاء وتقريره، وقريباً بمهمته الرقابية من أموال الدولة وأموال الجهات الخاضعة لرقابته وفقاً لمبدأ المشروعية ومبدأ الملاءمة، وبذلك يتحقق الديوان من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال وفقاً للمادة الأولى لقانونه.

خاتمة

لسنا في حاجة إلى إعادة ترديد ماقد سبق ذكره، حتى لاتخرج الخاتمة عن حقيقة وظيفتها، فتكون مجرد تلخيص لما حملته مطالب البحث، ولكن يكفي أن نذكر أن شرعية الجزاء التأديبي والمخالفة المبررة لاتخاذه تقوم على طائفة من الأسس، من أبرزها :- هناك سلطة مشرعة تقرر الجزاء، وأخرى مطبقة تجري على تنفيذه على الواقعات المالية المخالفة لقانون ديوان المحاسبة. وهذا مؤداه أن السلطة المطبقة لاتخاذ الجزاء هي جهة الإدارة وحدها(٨١) التي لها الاختصاص الاستئثاري في اتخاذه، إذا كان توقيعه يدخل ضمن اختصاصها، وأن دور ديوان المحاسبة يتوقف عند حد مراقبة وقائع المخالفة وتوافر عناصرها ومدى خطورتها، وصحة وصفها. وبذلك فإن ديوان المحاسبة يستوثق من صلاحية المخالفة لإحداث أثرها وترتيب نتائجها باعتبارها المبرر لاتخاذ الجزاء، فإنه يجوز للديوان أن يطالب جهة الإدارة بفرض العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة لتقدير وقائع المخالفة.

وبما أن المشرع المالي لم يقم بتحديد الأفعال المؤثمة تحديداً دقيقاً ينتفي معه كل غموض، حيث لم يستطع أن يحشد في نص المادة ١٩ منه كافة المخالفات المالية على تنوعها وتعددها، الأمر الذي أدى إلى إغراق الإدارة والديوان في بحر لجي من التفسيرات، وجد كل منهما نفسه في النهاية صاحب سلطة في تحديد المخالفة وإنزال العقاب. ومن هنا بات أمانة على ديوان المحاسبة أن يقوم بتكييف واقعة المخالفة تكييفاً قانونياً دقيقاً ينتفي معه كل غموض في وصفها، حتى لاتفقد واقعة المخالفة صلاحيتها لاتخاذ الجزاء(٨٢)، مما يستلزم من جهة إنزال الجزاء أن تستوثق من حدوث المخالفة وأركانها، وصحة الوقائع المحيطة بها، والأسباب الدافعة لها، مادام أنها تمثل أساساً

(٨١) من الجدير بالملاحظة أنه توجد جهات أخرى تنفذ الجزاءات، كمجلس التأديب والقضاء في حالة وجود مخالفات تبلغ درجة من جسامة الخطورة أو يتعلق ارتكابها بفئات وظيفية من الدرجة الأولى والثانية والثالثة.

(٨٢) C. C. 19. et 20 Janvier 1981. A. J. 1981. P. 275. Note: Rivero. C. C. 19 Janvier 1985. Rec. C. C. P. 32, C. E. 13 Juillet. 1967. Sieur Allegretto R. E. C. P. 315

ومبرراً لاتخاذ الجزاء، حيث إن شرعية الجزاء لاتقوم إلا بشرعية المخالفة التي تستوجب أو تقتضي إنزاله(٨٣).

وإذ نبارك خطى ديوان المحاسبة الإماراتي في ممارسته لرقابة المشروعية والملاءمة على الأعمال المالية، باعتبارها الباعث الرئيس والمحرك للرقابة المالية، وإزالة وجه عدم المشروعية عند ثبوته في تلك الأعمال، وتحقيق الملاءمة ودراسة واقعة المخالفة بتأنٍ وتمحص بشكل دقيق حتى تكون بعيدة عن شوائب الظلم والتعدي، ونقدر له جهوده في متابعة وظيفته بكل مجالاتها، إلا أننا نأمل أن يضم إلى جهده المشهود للسنوات الثلاثين الماضية دوره في إرساء ركائز شرعية الجزاءات والمخالفات، وهو جهد أبرز ما يميزه أن يقيم التوازن بين وقائع المخالفة وفي مطالبته للجزاء الذي يراه مبرراً لواقعة المخالفة. وأن لايقتحم حق الإدارة في تأدية اختصاصها التأديبي، وأن لايجعل من غموض أوصاف المخالفة المالية وفقا لنص المادة ١٩ منه سبباً للتوسع في استخدام سلطته الاستثنائية باختيار الجزاء، بل يبقيها محدودة في إطار التحقيق في المخالفة ومواجهتها بالقدر الذي يناله الاستثناء من القاعدة، فمن المسلم به – كأصل عام – من أصول التأديب، أن مناط ولاية التأديب هو حق الإشراف على أعمال الموظف ورقابته وفقاً للرابطة الوظيفية، فحيث يكون ذلك تكون السلطة التأديبية.

وللديوان أن يراجع القرار التأديبي الذي اتخذته الإدارة بحق الموظف المخالف، وأن يلائم العقوبة مع المخالفة المالية المرتكبة، وفحص القرار والتصدي لمدى صحته، فإن بدا أقل من المخالفة وغير ملائم لواقعة المخالفة، فمن حق الديوان أن يطلب من جهة الإدارة تشديد الجزاء الصادر منها في حق المخالف، وللإدارة أن تستجيب أو لا تستجيب حسب ظروف كل واقعة أو حالة، أو أن يطالب الديوان إحالة المخالف إلى مجلس تأديبي لينال الجزاء المناسب.

(٨٣) LONGE (N.) et autres: Les grande arrets de la juris prudence administrative. Paris. Sirey. 1993. P. 161.

ذلك أن اصطباغ المخالفة بالصبغة المالية لايسلخ حق الجهة الإدارية –الرئيس الإداري– من توقيع الجزاء بشأنها، فليس هناك خلاف في حق الرئيس الإداري بمجازاة المخالف عن المخالفة التي ارتكبها، سواءً كانت مخالفة إدارية أو مخالفة مالية(٨٤)، وحتى لو اصطبغت المخالفة بالصبغة المالية، فيبقى اختصاص الرئيس الإداري بمجازاة مرتكبها، وكل ماتلتزم به جهة الإدارة هو أن تخطر ديوان المحاسبة بوقوع المخالفة المالية، ويتضمن الإخطار قرار الجزاء الذي أصدرته الجهة الإدارية مرفقاً به أوراق التحقيق بشأن المخالفة، وعلى الديوان مراجعة التحقيق ليتأكد من سلامته ومن شموله لكل وقائع المخالفة، فإن بدا للديوان قصور في الجزاء أو الوقائع، فإنه يطلب من الجهة الإدارية تلافي هذا القصور(٨٥)، وعلى ذلك لايمكن للإدارة بأي حال من الأحوال التحلل من التزامها بتأسيس الجزاء الذي أوقعته على وقائع تبرر من الناحية القانونية اتخاذه؛ لأنها في جميع الأحوال ملزمة بأن تكون الوقائع التي تذرعت بها لتطبيق الجزاء تبرر قانوناً اتخاذه. إضافة إلى ذلك يستطيع ديوان المحاسبة وهو يتعرض لملاءمة الجزاء أن يوافق عليه، وإن قدر أنه غير ملائم فإن من حق الديوان أن يحيل المخالف إلى مجلس التأديب وفقاً للمادة ٣/٢٠ لينال الجزاء المناسب لذنبه، ويعتبر مجلس التأديب محكمة القانون العام بالنسبة لجميع المخالفات المالية المحالة إليه من الديوان، وأياً كانت الجهة التي يتبعها مرتكب المخالفة(٨٦).

كذلك على الديوان أن لايغيب عنه دور الفقه، وما يقدمه له من تفسيرات سليمة ومفيدة وانتقادات نافعة بهدف الوصول إلى المعنى المقصود من وراء النصوص القانونية للمادة (١٩، ٢٠، ٢١) من قانون ديوان المحاسبة، وبما يضمن سير عمل الديوان ومهمته الرقابية في اكتشاف المخالفة والعمل على تصويبها بالتعاون مع جهة

(٨٤) د. سليمان الطماوي: "القانون الإداري"، مرجع سابق صفحة ٢١٦.
(٨٥) انظر حالات مشابهة تعرض لها الجهاز المركزي للحاسبات المصري، مشار إليها لدى د. صلاح العطيفي: "المخالفات المالية" .... مرجع سابق، صفحة ١٠٢ – ١٠٣.
(٨٦) مادة (٣/٢٠) من قانون ديوان المحاسبة الإماراتي رقم ٧ لسنة ١٩٧٦.

الإدارة، وأيضاً من أجل تحاشي خصوماته المستقبلية مع الإدارة.

وتبدأ بذلك مرحلة جديدة تطوي معها صفحة من ماضٍ اقتحم فيها الديوان الاختصاص التأديبي للإدارة، وأن يتعاون معها لاتخاذ ماتراه مناسباً لتنفيذ الجزاءات التأديبية وفقاً لقانون الخدمة المدنية الإماراتي، وأن يقوم الديوان بدوره المنشود طبقاً لما حددته المادة الأولى منه في ضمان فاعلية تنفيذ أحكام قانونه في مجال الرقابة المالية ونطاقها في حماية أموال الدولة، والتحقق من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال، وأن يترك أمر إنزال الجزاء وتنفيذه لجهة الإدارة؛ لأن الجزاء التأديبي يستلزم قيام رابطة خاصة بين الإدارة وبين من يوقع عليه. وهذه الرابطة هي رابطة وظيفية بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزالها على كل من يخل بواجباته الوظيفية ومقتضياتها، وإن خصوصية هذه الرابطة تمثل السند القانوني لتطبيق الإدارة للجزاء التأديبي(٨٧).

---

(٨٧) DE CORAIL (J. L.) : Op. Cit. P. 107.

المراجع

(١) قانون الخدمة المدنية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١.

(٢) د. أمين مصطفى: "النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري"، إسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٦، صفحة ٢٢٩.

(٣) د. محمد زكي أبو عامر: "قانون العقوبات، القسم العام"، إسكندرية ١٩٩٣، صفحة ٤٤٥.

(٤) قانون ديوان المحاسبة الإماراتي رقم ٧ لسنة ١٩٧٦.

(٥) د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره: مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثامنة عشرة، العدد الثاني، يونيو ١٩٩٤.

(٦) د. محمود مصطفى: "الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن"، القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٧٩، الجزء الأول، صفحة ٧٣.

(٧) قرار ديوان المحاسبة رقم ص/٣٢٩/٨ في ٢٩ يناير ١٩٩٤، صفحة ٢، ٣.

(٨) د. محمد باهي أبو يونس: "الرقابة على شرعية الجزاءات الإدارية العامة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠، صفحة ٩٢ – ٩٣.

(٩) د. مليكة الصروخ: "سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، عين شمس، ١٩٨٣ صفحة ٥٠ ومابعدها.

(١٠) د. صلاح العطفي: "المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات"، ١٩٧٨، صفحة ٨٩.

(١١) د. سليمان الطماوي: "القانون الإداري"، الطبعة الخامسة، ١٩٦٣م، صفحة ١٦.

(١٢) حول شرعية المخالفات التأديبية، د. ماجد الحلو: "القانون الإداري"، إســكندرية، المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤، صفحة ٣٤٢.

المراجع الفرنسية:

(13) De CORAIL (J.) : Administrative et section: reflexions sur la fondement du pouvoir admistratif: de représsin Mél: chapus. Paris. Motchrestien. 1992. P. 106 – 107..

(14) DELMAAS – MARTY (M.) et autre: punir sans juer de la repression administrative au droit administrative penal, Paris. Economica 1992. p. 55.

(15) HUBRECHT (H. G.) : La nation de sanction administrative L. P. A. 1990. No. 8. P. 6.

(16) NUBY (j. m.): Les sanctions administrative en Matier de circulation automobile- D. 1952. P. 111.

(17) MODERNE (F.): Sanctions administratives et protection des libertés inddividueelles. L. P. A. 1990. No 2. P. 15 et suv.

(18) GENEVOIS (B.) : Réform du droit de la concurrence et respect des régles et principes du valeur constitionnelle. R. F. D. Ad. 1987. p. 287.

(19) MODERNE (F.) sactions administratives et justice constitutionnelle, Paris, Economica. 1993. p. 183 et suv.

(20) LUCHAIRE (F.) La protection constitutionnelle des droit et des libertés. Paris. Economica 1987. P. 398 et suv.

(21) DE LAUBADERE (A.) et DE LVOLVE (P.): Droit public économique. Paris. Dalloz 1983. P. 566.

(22) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.) Droit administrative, Paris. Thémis. P. U. F. 1988. P. 152.

(23) C. E. 24 November 1982minister de Transports C/chèritiers Malonda. R. D. P. 1983. P. 1676.

(24) DELVOLVE (p.) : EXITE – T- il un controle de L'oppertunité dans le consiel constitutionel et conseil d'Etat. Paris. L. G. D. J. et Monehrestine 1988. P. 288.

(25) MOURGEON (J.): La repression administrative. Paris. L. G. D. J. 1967. P. 449.

(26) HUBRECECHT (G. G.): La nation de sanction administrative. L. P. A. 1990. No. 8. P. 6.

(27) TEITGEN (C.): sanction administratives et autorités admin… indépendents. L. P. A. 1990 No. 8. P. 25.

(28) Delmas Marty (M.) et autre: Punir sans juger. De la repression administrative au droit penal Paris. Economica. 1992. P. 56 et 63.

(29) WEINBERGER (J.) et autre: société des infractions R. S. crim. 1967 P. 917.

(30) LE CALVEZ (J.): Droit constitutionnel repressife J. C. Ad 1994 face. 1458 P. 4.

(31) GAUTHIER (J.): les problemies juridque et pratiques poses la difference entre Le droit criminel et Le droit administrative penale. R. Inter. Dr. Pén. 1988. P. 404.

(32) SALON (S.) : Deliquence et repression dans la fonction publique Paris. Thése 1969. p. 110.

(33) RAUSSEAU (D.): le controle de la opportunite de l'action administrative par le juge administrative these Paris 1939. P. 119.

(34) AUBY (J. H.) et DRAGO (R.): Les Santions administratives en matiere de circulation automoble. D. 1952. P. 403 etud.

(35) LONGE (N.) et autres: Les grande arrets de la juris prudence administrative. Paris. Sirey. 1993. P. 161.

الاختصارات :

C . C	:	Conseil Constitutionnel.
D	:	Recueily Dalloz.
J . C . Ad	:	juris – classeur Administratif.
L . G . D . J	:	Librairie General de droit et jurisp predence.
L . P. A	:	Les Petites Affiches.
R e c	:	Recueil Lebon des arréts de conseiol d’Etat.
R e c. C. C	:	Recueil des decisions du conseil constitutionnell.
R . D . P	:	Reuve du Droit public et de la sience – politi.
R . F . D. Ad	:	Reuve Française de droit Admi.